

LE RÉGIME FINANCIER DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN ROUMANIE

Développement historique du régime. Le régime actuel

THESE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 26 Mai 1939

PAR

Ioan I. MORUZI

MEMBRES DU JURY :

Président : M. W. OUALID, Professeur

Suffragants { MM. NOYELLE, Professeur,
JAMES, Professeur.

PARIS

LIBRAIRIE NIZET ET BASTARD

3 bis, Place de la Sorbonne, 3 bis

1939

**LE RÉGIME FINANCIER
DES COLLECTIVITÉS LOCALES
EN ROUMANIE**

LE RÉGIME FINANCIER DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN ROUMANIE

Développement historique du régime. Le régime actuel

THESE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 26 Mai 1939

PAR

Ioan I. MORUZI

MEMBRES DU JURY :

Président : M. W. OUALID, Professeur

Suffragants { MM. NOYELLE, Professeur,
JAMES, Professeur.

PARIS

LIBRAIRIE NIZET ET BASTARD

3 bis, Place de la Sorbonne, 3 bis

1939

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs



A MES PARENTS

1810

1812

AVANT-PROPOS

Les collectivités locales roumaines, envisagées sous tous leurs aspects, n'ont pas fait l'objet d'un trop grand nombre d'études approfondies et spécialisées. C'est leur constitution et leur administration qui ont surtout préoccupé les publicistes. Ils ont négligé un côté de la vie locale, tout au moins aussi important : le régime financier.

Le nombre restreint des travaux dans cette direction s'explique par le fait que les finances locales ont été considérées avec peu d'intérêt ; jusqu'à ces derniers temps les finances de l'Etat furent seules à faire l'objet de semblables préoccupations.

L'étude du régime financier des collectivités locales roumaines nous a paru présenter un certain intérêt, non seulement pour la Roumanie, mais aussi pour l'étranger, étant donné que ce régime, comparable à un « musée fiscal », présente des particularités qui varient notablement selon les pays.

Pour une plus ample documentation, nous avons divisé notre étude en deux parties : dans la première partie, nous présentons le développement historique du régime financier des collectivités locales roumaines, dans le cadre des éléments ayant contribué à son établissement ; dans la deuxième partie, nous analyserons le régi-

me financier des collectivités locales, tel qu'il a été conçu par le législateur roumain de 1938, pour remédier à la crise financière des collectivités locales.

Cette division nous a été imposée par la réforme administrative instaurée par la loi du 14 août 1938, qui, en dehors des modifications importantes concernant le régime financier des collectivités locales, a apporté aussi des modifications dans l'organisation politico-territoriale de la Roumanie.

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Il est unanimement constaté que le régime financier d'un Etat ne peut être considéré uniquement sous son aspect purement fiscal, car il se présente sous une forme beaucoup plus complexe. Ses formes, ses procédés et son esprit, jusqu'à ses résultats, sont conditionnés par un certain nombre d'éléments. Ce serait méconnaître la réalité que d'essayer de parler d'un régime financier sans adaptation et sans tenir compte de ces éléments qui sont propres à chaque pays. En effet, ce sont les conditions politiques, économiques, sociales, nationales et même juridiques d'une nation, qui constituent les considérations décisives pour le régime financier d'un Etat. Pour mieux nous rendre compte de la valeur d'un régime financier, celui-ci doit être considéré, analysé et apprécié à tous ces points de vue et sous tous ces aspects.

Ce qui est vrai pour le régime financier d'un Etat, est aussi vrai pour le régime financier des collectivités locales de cet Etat, leur vie y étant intimement liée ; les relations des deux régimes sont inévitables, car les deux s'appliquent aux mêmes sujets auxquels incombent les charges fiscales ; les deux convergent vers des buts semblables et souvent identiques. Les finances de l'Etat et

celles des collectivités locales constituent un tout, harmonieusement organisé.

Il est difficile à concevoir qu'il soit possible de considérer le régime financier des collectivités locales d'un Etat « in abstracto » sans tenir compte de l'organisation administrative et surtout de la constitution intrinsèque de ces collectivités, dont il est simplement la résultante. Chaque pays a conçu et organisé les collectivités locales suivant un type différent, selon l'esprit et les traditions de sa race. Ce qu'il y a de plus intime dans les institutions d'un peuple, ce qui porte le plus l'empreinte de son caractère, de son génie national et de son histoire, c'est l'administration locale (1). Ces particularités dans la constitution elle-même, nous les retrouverons dans l'organisation administrative et financière. L'évolution administrative des collectivités locales, imprime et explique le caractère de leur régime financier. Le régime financier des collectivités locales est donc dominé par une conception de droit public, qui est toujours juxtaposée à la partie financière.

Comme le régime financier des collectivités locales est en liaison étroite avec l'organisation administrative du pays, aussi la prospérité de cette administration est en fonction du régime financier sur lequel elle s'appuie et de ses résultats pratiques.



L'étude du régime financier des collectivités locales exige, dès le début, une précision du rôle et des fonc-

(1) Paul LEROY-BEAULIEU : *L'Administration locale en France et en Angleterre*. Paris 1871.

tions que ces collectivités locales et spécialement les communes, détiennent dans l'organisation de l'Etat.

De même que la conception de l'Etat a varié à travers le temps, en commençant par la conception restreinte de l'Etat d'Herbert Spencer, de l'Etat embryonnaire, à peine sorti de l'anarchie barbare, jusqu'à celle de l'Etat communiste de Fourier, de même la conception de la commune, de son rôle et de ses fonctions, a subi de nombreux changements.

Dans sa première formation, la commune nous apparaît comme une organisation politique remplissant toutes les fonctions de l'Etat, car, selon la juste remarque de Royer-Collard : « la commune est comme la famille, avant l'Etat, la loi civile et politique la trouve et ne la crée point ». Mais, après la constitution de l'Etat, les communes, tout en continuant à avoir leur vie propre, durent s'organiser de telle manière qu'elles ne fissent pas obstacle au développement de l'Etat, comme autrefois les individus isolés et leurs familles s'organisèrent pour faciliter la formation des communes, en renonçant à leur liberté absolue (2). L'antagonisme cependant fait sa parution : d'un côté l'Etat cherche à réduire au minimum le rôle de la commune, de l'autre, les communes s'efforcent de garder le plus d'attributions possibles. Dès lors un problème se pose : déterminer respectivement le rôle de l'Etat et de la commune, c'est-dire délimiter leurs légitimes fonctions.

Le problème du rôle de la commune fût très discuté, suivant les conceptions que les théoriciens se faisaient sur la commune (rouage administratif, autorité publi-

(2) Henri PASCAUD : *De l'organisation communale et municipale en Europe, aux Etats-Unis et en France*. Paris, 1877.

que, syndicat d'intérêts privés d'ordre économique) ; comme corrolaire de ces diverses conceptions, correspondaient différentes formes du régime financier. Nous ne rentrerons pas dans l'analyse de ses conceptions, les collectivités locales et spécialement les communes ne peuvent pas être, dans l'acception actuelle, examinées séparément sous un seul de ces aspects ; le rôle de la commune de nos jours est beaucoup plus complexe. Le développement du commerce et de l'industrie, le progrès de la civilisation, le manque d'initiative privée, ont poussé les communes à élargir la sphère de leurs attributions classiques. Le groupe local, disait notre regretté professeur Allix, possède deux caractères : celui d'autorité publique et celui de syndicat d'intérêts privés d'ordre économique. La définition de la commune telle que nous la donne le Répertoire Becquet : « une personne morale formée de l'agrégation des habitants de la circonscription élémentaire du territoire et que la loi constitue tout à la fois comme organe de l'administration de l'Etat et comme gérant de ses intérêts privés », nous révèle clairement le double aspect de la commune : organe de l'Etat et organe ayant des fonctions propres.

Il est certain que dans la vie sociale des peuples, en dehors des intérêts généraux touchant l'ensemble de la nation et qui sont satisfaits par les divers services publics de l'Etat, et en dehors des intérêts généraux que celui-ci, en vue d'alléger son budget, met à la charge des collectivités locales, il y a aussi des intérêts résultant des nécessités propres d'une vie locale, comme par exemple : la construction d'un pont sur un cours d'eau, l'adduction d'eau, de la lumière, l'enlèvement des ordures ménagères, l'aménagement des parcs et des jardins,

l'assistance médicale, etc...). La nécessité d'une administration des intérêts spéciaux apparaît dans un pays, dès qu'il dépasse un certain degré de civilisation, et son administration un certain degré de complication (3). Ces intérêts sont d'autant plus variés que le degré de civilisation de la population est plus avancé. Il va de soi que les intérêts locaux sont en étroite liaison avec les intérêts généraux de la nation. Quand certains travaillent pour l'embellissement de leur commune, ils travaillent pour une part infime, mais avec ces parts multipliées, on arrive à de grands résultats ! Grâce à l'organisation actuelle de la nation, tous les individus sont solidaires et il serait inexact de dire que les améliorations faites par les uns, ne profitent qu'à un nombre restreint d'habitants.

De même qu'il est aujourd'hui incontestable que les intérêts généraux doivent être confiés au pouvoir central, car c'est seulement ainsi qu'on peut maintenir l'unité de l'Etat, il est également incontestable que la satisfaction des intérêts locaux, doit être confiée aux collectivités locales, comme étant seules en mesure de mieux les connaître et de les satisfaire. Faire ses affaires soi-même, par soi-même, pour soi-même, voilà l'élément de vitalité sociale et pratique ! Sans institutions locales, disait de Tocqueville, une nation peut se donner un gouvernement libre, mais elle n'a pas l'esprit de la liberté.

Pour remplir ses fonctions et faire face aux charges qu'on exige d'elles, les collectivités locales ont besoin de certains moyens financiers. La prospérité des collectivités locales est subordonnée à leurs possibilités matérielles. Mieux, la prospérité du pays tout entier dépend

(3) HAURIOU : *Etude sur la décentralisation*. Paris, 1892.

des finances locales, tout autant que des finances de l'Etat. Il n'y a peut-être pas de miroir plus net de l'état général de la nation que celui que nous offre les collectivités locales.

Au sujet de ces possibilités financières des collectivités locales, deux théories s'affrontent : l'une qui s'efforce à rattacher étroitement les ressources des collectivités locales aux finances de l'Etat et l'autre qui revendique, pour les collectivités locales, des ressources propres, indépendantes. Vu sous cet angle, le conflit de ces deux tendances, représente le conflit de droit administratif de la centralisation et de la décentralisation. Nous n'anticipons pas sur la théorie qui a inspiré le législateur roumain, nous la laisserons ressortir au fur et à mesure que nous avancerons dans notre étude. Des observations et appréciations que nous pourrons faire, ressortirons aussi les opinions que nous avons sur cette question.

En Roumanie, comme d'ailleurs dans tous les pays civilisés, l'accomplissement des divers intérêts publics se partage entre plusieurs personnes morales superposées.

Par collectivités locales, terme que nous employons dans ce travail, on comprend les collectivités de droit public — personnes morales — se plaçant entre l'individu et l'Etat, subordonnées à ce dernier au point de vue politique ; celles-ci collaborant à l'accomplissement des divers besoins publics et spécialement à ceux qui intéressent plus intimement la vie quotidienne de l'individu, agissent puissamment sur la vie locale.

Ces collectivités locales, quoique convergeant vers les mêmes buts, se distinguent par leur origine diffé-

rente. Tandis que les unes sont nées naturellement, grâce à l'instinct de sociabilité qui est essentiel à l'homme et aux nécessités d'ordre moral et matériel que fait surgir le voisinage, d'autres, par contre, sont des créations du pouvoir central pour des besoins d'administration.

Dans cette étude, nous nous occuperons de ces deux groupes de collectivités locales — personnes morales — et précisément de leur régime financier, vu sous le double aspect des revenus et des dépenses.

*
**

Mais, il nous reste encore deux questions à préciser pour ce qui est du problème du régime financier des collectivités locales ; problème aride et épineux, mais qui ne manque pas d'intérêt. Ces deux questions sont :

1°) l'importance des finances des collectivités locales dans le cadre des finances publiques et spécialement des finances publiques roumaines ;

2°) les difficultés que ce problème présente.

Importance. — A part l'importance de leur rôle politico-administratif (organe de décentralisation), économique (relèvement du standard de vie), social (assistance sociale), les collectivités locales jouent un rôle également important dans le cadre des finances publiques, étant donnée la place qu'elles y occupent.

Si dans le passé, en Roumanie, on a négligé le problème des finances locales, tant au point de vue de leur organisation, qu'au point de vue de leur étude, aujourd'hui personne ne l'ignore. Les charges envers l'Etat ne sont pas les seules qui doivent intéresser la vie publique, n'étant pas les seules à être demandées par le fisc.

Les finances publiques comprennent toutes les finances de l'Etat, ainsi que celles des collectivités locales. On ne pourrait avoir une vue d'ensemble sur les revenus et les dépenses publiques d'un pays et sur l'aspect économique et financier du budget d'un Etat, sans tenir compte des finances des collectivités locales. En matière financière il n'y a pas des problèmes principaux et secondaires. Adolph Wagner disait : « La science des finances, en ne s'occupant que des recettes et des dépenses de l'Etat en général, ne répondrait plus entièrement aux principes actuels des connaissances sociales ; elle doit toujours avoir en vue l'Etat et ses subdivisions dans leur union organique » (4). Une mauvaise organisation financière des collectivités locales peut avoir de graves répercussions sur la situation financière de l'Etat.

Quoique exercée dans un champ relativement restreint — le cadre local — l'activité des collectivités locales, dans leur totalité, est fort importante. Un bref examen de certains chiffres est susceptible de nous montrer à la fois l'importance des budgets des collectivités locales roumaines et les répercussions que ceux-ci ont sur la situation fiscale du contribuable.

	1934-1935	1935-1936	1936-1937	1937-1938
Le total des budgets des collectivités locales .	mil. lei 9.420	mil. lei 9.284	mil. lei 8.530	mil. lei 8.606
Le budget général de l'Etat	20.452	20.977	23.392	26.823
Proportion des finan- ces locales par rapport au budget de l'Etat % ..	46,1	44,3	36,5	32,1

(4) WAGNER : *Finanzwissenschaft*. T. I (Traduction française). Paris, 1912.

Ces chiffres parlent suffisamment ; un pourcentage, dépassant 30 % du budget de l'Etat, démontre parfaitement l'influence qu'ils peuvent avoir sur les charges des contribuables. Il est certain, que vue la tendance ascendante du budget de l'Etat, les budgets des collectivités locales pour l'année 1937-38 (par rapport à l'année 1936-1937), nous indiquent une croissance de seulement 0,8 %, tandis que le budget de l'Etat augmente de 14,7 %. Cela est explicable : 1°) par la politique d'économies imposée aux collectivités locales par le Ministère de l'Intérieur, politique manifestée par la compression des dépenses au niveau des recettes des exercices précédents ; 2°) par la prise à sa charge par la « Caisse de la Santé » des dépenses pour la santé et l'hygiène publique représentant à peu près 17 % du total des budgets locaux ; 3°) par l'élasticité, — dont ne disposent pas les collectivités locales — des revenus indirects de l'Etat, qui suivent de très près la marche de la conjoncture économique.

Des chiffres encore plus intéressants, concernant l'importance financière des collectivités locales, peuvent être obtenus si on rapporte le total de leurs budgets, au nombre des habitants. Ainsi les charges locales, pour l'année 1936-37, réparties par tête d'habitant, représentent la somme de 488 lei par rapport au total des charges publiques qui montent à 1667 lei par tête d'habitant (5) ; des chiffres plus concluants encore, nous sont fournis par la répartition des charges par foyer ; ainsi, pour l'année 1936-37, les charges locales représentaient 2.116 lei par foyer, par rapport aux charges publiques qui étaient de 7269 lei par foyer (6).

(5) I. MINCU : *Introduce în Studiul finanțelor locale*, Roman, 1938.

(6) *Idem.*

Ces chiffres fournis par M. Mineou, dans son étude, ne sont, comme il le fait d'ailleurs remarquer, que des probabilités. En effet, le montant des charges publiques est faussé apparemment à cause de l'impossibilité de départager, avec précision, les charges publiques entre les collectivités locales et l'Etat, ce qui fait créer des postes de recettes et de dépenses, existant pour les uns sous la forme de subventions et pour d'autres sous la forme de dépenses. Pour mieux voir la situation exacte des charges réelles pesant sur chaque habitant ou chaque foyer, il faudrait considérer seul le produit des revenus d'ordre purement fiscal, or cette défalcation est trop délicate, sinon impossible, dans le stade actuel de la documentation statistique que nous possédons. D'ailleurs, il faut bien le dire, au cours de la préparation de notre travail, nous nous sommes continuellement heurtés au manque de statistiques, ou, au cas où elles existaient, leur manque de précision ; cela nous a beaucoup gênés, étant donné la nécessité des dates statistiques. Nous ne citerons qu'un seul exemple, relevé dans un article dû à M. Julien Peter (7), pour démontrer le manque de sérieux des dates statistiques dont on dispose : le chiffre du total des budgets des collectivités locales pour l'année 1931 est de 6.995 millions lei d'après l'Annuaire Statistique ; de 9.519 millions lei d'après les dates fournies par le Ministère de l'Intérieur et de 11.584 millions lei d'après celles du Ministère des Finances. Entre le premier chiffre et le troisième, il y a une différence de 65 % ! Même nos recherches personnelles, pour trouver au moins le matériel brut, restèrent vaines. On ne peut obtenir que les budgets des collectivités locales ; seule-

(7) I. PETER : *Adevârata situație a finanțelor locale*. Analele statistice și economice, 1934.

ment, ceux-ci ne représentent que des prévisions, des évaluations, qui dans leur grande majorité s'avérèrent inexactes.

D'autres dates pourraient être obtenues si le revenu national était connu. Dans ce cas, on aurait la possibilité d'établir un rapport entre ce dernier et les charges locales. Considérant le chiffre donné par M. N. Jordan en 1928, et faisant les corrections probablement survenues par l'abaissement des revenus, M. Mincou arrive à apprécier que sur le total du revenu national, les charges locales représentent 6 à 7 %.

M. Stan (8) nous fournit quelques chiffres sur la fortune et sur les inventaires des entreprises des collectivités locales. Ces chiffres représentent la fortune mobilière et immobilière pour une somme de 16.720 millions lei, et l'inventaire des entreprises pour une somme de 28.632 millions lei ; ce total, s'élevant à 45.352 millions lei, peut jouer un rôle important dans l'économie du pays.

Difficultés. — Le problème des finances locales présente, par sa nature même, une série de difficultés. En effet, à la différence du régime financier de l'Etat, le régime financier des collectivités locales s'applique à une pluralité de sujets qui se trouvent soumis à un certain nombre de conditions différentes.

L'ancienneté, le passé et les traditions des collectivités locales ; le nombre, la situation matérielle, culturelle et les occupations des habitants ; la position géographique avec ses richesses naturelles, l'activité économique propre à chacune des collectivités locales, etc...

(8) I. N. STAN : *Finanțele locale în cadrul economiei publice*, București, 1933.

font que la tâche du législateur de leur assurer une bonne organisation financière, devient très lourde. Toutes ces conditions déterminent sous le même empire législatif, des résultats financiers différents. Pour surmonter ces difficultés, il aurait fallu que le législateur puisse prévoir toute la diversité des conditions locales, ce qui pratiquement est impossible. Cependant, par de plus larges dispositions de la loi, tout en laissant à l'organe tutélaire la mission de les adopter aux conditions propres des collectivités locales, on pourrait arriver aux résultats désirés.

En Roumanie, non seulement il ne fut pas tenu compte de la diversité des conditions, mais l'organe tutélaire ne voulut jamais comprendre sa haute mission.

Le lien existant entre les finances des collectivités locales et leur organisation administrative, a produit en Roumanie une série de désagréments, dûs aux législations administratives compliquées, instables et souvent même inadéquates.

Le politicianisme de l'Administration et la subjectivité des rapports financiers, dûs aux liens étroits qui unissaient gouvernants et gouvernés, furent aussi un obstacle à l'obtention de bons résultats financiers.



La partie évolutive du régime financier, qui nous fait introduire dans l'étude même de l'actuel régime financier, résultat dans une certaine mesure d'une longue évolution, nous démontrera, une fois de plus, qu'une étroite liaison existe entre ce régime et l'organisation administrative des collectivités locales roumaines.

Le régime financier des collectivités locales est l'ensemble des mesures financières légales et réglementaires, contenues dans des lois et règlements spéciaux, ou dans des lois et des règlements ayant une portée plus étendue, et qui contiennent des dispositions financières disparates, parmi d'autres dispositions d'ordre différent, le plus souvent d'ordre administratif. Par conséquent, l'examen des lois établissant l'organisation administrative de la Roumanie, renfermant des dispositions d'ordre fiscal, ainsi que celui des lois spéciales, nous fera connaître les revenus avec lesquels le législateur roumain jugea de doter les collectivités locales pendant une période de plus d'un siècle, c'est-à-dire depuis le Règlement Organique — origine légale des finances locales roumaines — jusqu'à la réforme administrative, requise par l'esprit de la nouvelle Constitution de 1938, et qui fera l'objet de la deuxième partie de notre étude.

I

**LE DÉVELOPPEMENT HISTORIQUE
DU RÉGIME FINANCIER
DES COLLECTIVITÉS LOCALES**

CHAPITRE I

SECTION I

L'inexistence d'un régime financier des collectivités locales

Avant de passer à l'examen des premières dispositions financières légales concernant les collectivités locales, nous avons cru nécessaire de donner une vue d'ensemble sur les Principautés Roumaines et spécialement sur leur organisation administrative et financière — sous l'empire du droit non écrit — afin, *d'une part*, de mettre en évidence les raisons pour lesquelles il n'a pu être question que très tard d'intérêts locaux et d'une organisation financière des collectivités locales, et *d'autre part*, de présenter les collectivités locales, dont le régime financier fera l'objet de cette première partie d'étude évolutive. Nous devons dire que les premières législations écrites n'ont fait que consacrer, dans une grande mesure, cet état de fait déjà existant.

Avant l'application du Règlement Organique — première législation écrite ayant un caractère constitutionnel — il n'y avait pas de normes et de règles écrites pour l'organisation administrative et financière des

Principautés Roumaines. Les collectivités locales vivaient, pour ce qui est de leurs finances et leur administration, sous le régime du droit coutumier, c'est-à-dire du droit non écrit. L'ancienne organisation administrative et financière apparaît comme le résultat des circonstances dans lesquelles s'étaient formés le peuple roumain et les deux Principautés : la Valachie et la Moldavie ; les nécessités de défense et de conservation de l'Etat en face de voisins d'une autre race, ont imposé la concentration de tous les pouvoirs entre les mains d'une seule personne, le Voévode (1).

L'organisation de l'Etat dans les deux Principautés apparaît dès le début, et cela sans aucune variation, avec un caractère unitaire et centralisateur. « Domnul ou Voévode » détenait entre ses mains pour toute l'étendue du territoire, le pouvoir législatif, exécutif et judiciaire. Pour les exercer, il envoyait dans les principaux centres du pays des agents chargés d'exécuter ses ordres et de l'informer sur l'état des choses. Autour de ces centres, on désignait, en tenant compte de la configuration géographique, des traditions et du nombre d'habitants, une portion du territoire sur lequel les agents du « Domn » exerçaient leur mandat (2). On s'aperçoit donc, que dès les temps les plus reculés, le territoire de l'Etat est divisé en « judete » (Département) en Valachie et « tinuturi » en Moldavie. Les dirigeants de ces divisions portaient des noms différents : « juzi », « capitani », en Valachie ; « vornic »,

(1) I. C. FILITI : *Despre Vechia organizare administrativă a Principatelor Române*. Bucaresti, 1935.

(2) C. FRUNZESCU : *Organizatia politică si administrativă a României* Bucaresti, 1909.

« staroste », « parcalabi », en Moldavie, Ils détenaient l'autorité administrative, judiciaire et militaire, et pouvaient être comparés aux baillis et sénéchaux de l'ancienne France.

En Valachie, jusqu'au XVIII^{me} siècle, on ne rencontre pas de sous-divisions administratives du « Judet ». Ce n'est qu'en 1717 qu'apparaît dans la Petite Valachie (Oltenia), alors sous la domination autrichienne (1718-1739), la « plasa », subdivision territoriale, administrée par les « Zapeii ». En Moldavie, apparaissent aussi presque en même temps les « Ocoale », ayant à leur tête les « parcalabi », et se composant d'agglomérations groupées autour d'une ville.

En Valachie et Moldavie, les « judete » et les « tinuturi », avec leurs subdivisions « plasa » et « ocoale », n'avaient pas la personnalité juridique ; elles étaient des subdivisions territoriales dépendant du centre et créées pour des besoins administratifs. Certains « tinuturi », tel celui de Vrancea, Tigheciu et Campulung (Bucovine), jouissaient cependant d'une certaine indépendance et d'une assez grande autorité.

Dans cette organisation territoriale des Principautés Roumaines, on trouve aussi, comme collectivités locales, les villes et les villages.

Les villages, comme le vicus romain ou la villa mérovingienne, étaient des agglomérations naturelles de la population ; les villes étaient fondées par les marchands roumains et surtout étrangers, ces derniers venant déjà dans ces contrées vers le XII^{me} siècle.

Les villes et les villages, en général, ainsi que les « judete » et « tinuturi », ne formaient pas des collec-

tivités ayant la personnalité juridique ; c'étaient des propriétés particulières se dirigeant conformément aux dispositions de leurs propriétaires, pouvant être aliénées selon les règles du droit commun. Un exemple d'une telle aliénation se trouve dans un acte de 1783, par lequel le « Domn » de Valachie, Michel Soutzo, confirme la donation de la ville de Ploesti, faite par le « Domn Alex Ipsitante au vornic » Moruzi (3).

Cependant, dès les temps les plus reculés, on trouve des villes libres dont quelques-unes étaient même dotées de grands privilèges accordés par le « Domn », comme par exemple : Targoviste, Campulung, Craiova, Iassy, jouissant d'une organisation autonome assez libérale, chacune de ces villes ayant ses organes de direction élus : un organe délibératif « Pargarii » et un organe exécutif appelé « judet » en Valachie et « Soltuz » en Moldavie (4). Ces villes possédaient des propriétés (domaines, forêts, vignes), dont elles disposaient comme tout particulier par actes de vente, donations, etc.... Les organes de direction de ces villes avaient, en outre, le droit souverain de juger leurs habitants, d'authentifier les actes faits par des particuliers, de répartir les charges fiscales entre les habitants (les impôts dans l'ancien système fiscal roumain étaient des impôts de répartition, comme la « capitatio », chez les Romains et la « taille » en France et non de quotité) en les percevant au nom du « Domn » et en les lui transmettant ; le mode de perception s'appelait « cisla », c'est-à-dire qu'on demandait à chaque collectivité une somme globale qui se

(3) Ion. MORUZI : *Fondarea orasului Ploesti dupa documente*. Bucuresti, 1906.

(4) P. NEGULESCU : *Tratat de drept administrativ*. Bucuresti, 1925.

répartissait ensuite entre les habitants de la collectivité ; il y avait donc une responsabilité collective, chacun des habitants répondant non seulement de ce qu'il devait personnellement, mais aussi de ceux avec lesquels il cohabitait et qui étaient dans l'impossibilité de faire face aux charges fiscales ou qui abandonnaient la collectivité pour échapper aux paiements des impôts.

Ces villes libres, cependant, ne jouissaient pas d'une autonomie complète, car le « Domn » étant censé être propriétaire du pays entier, avait le droit de disposer d'elles et spécialement de leurs revenus.

A côté de ces villes plus ou moins indépendantes, on trouve aussi les villages libres appelés « slobozii », ayant des propriétés accordées par le « Domn » et dont le revenu était laissé à leur libre jouissance.

Mais, en général, les villes et les villages étaient des propriétés privées, appartenant soit au « Domn », soit aux boyards, soit aux monastères, qui avaient sur elles un droit de libre disposition.

L'état arriéré dans lequel se trouvaient les collectivités locales s'explique par un complexe de faits et circonstances que nous allons brièvement exposer. La situation géographique des deux Principautés se trouvant sur la route de toutes les invasions barbares venant de l'Est, l'inégalité sociale, principe de base sur lequel était alors fondé l'Etat et surtout la dépendance politique de l'Empire Turc avec toutes ses conséquences : dépendance économique (la Turquie avait un droit de préemption sur la production agricole du pays), troubles politiques qui se répétaient périodiquement tous les deux ou trois ans, lors des changements des Domni imposés

par la sublime Porte, le paiement du tribut annuel imposé au pays, les cadeaux dûs aux hauts fonctionnaires de l'Empire Ottoman, etc.... apportèrent des troubles profonds dans toute l'organisation de l'Etat.

La Sublime Porte disposant des trônes des deux Principautés, les prétendants qui ne manquaient pas, versaient, pour les obtenir, des sommes folles à Constantinople, pour ensuite, une fois le trône obtenu, se rattraper sur le pays en lui imposant des charges de plus en plus lourdes et d'autant plus grandes qu'il s'agissait ultérieurement de stimuler les sympathies turques, afin de les aider à garder le trône, le plus longtemps possible.

De ces rapports politiques des Principautés avec l'Empire Turc, il s'en suivait qu'il était absolument impossible que les finances de l'Etat ne fussent obérées ; l'histoire financière de tout pays est en liaison étroite avec sa vie politique, de plus, les finances locales dépendant des finances de l'Etat, il était impossible que les collectivités locales n'en souffrissent et n'en fussent gênées dans leur développement.

La plus grosse partie des revenus des deux Principautés était versée au Trésor Turc sous des formes différentes : tribut, dons, etc.... Un exemple suffit pour éclairer la situation — *ab uno disce omnes* — : dans le budget de la Valachie pour l'année 1766, sur la somme totale des dépenses s'élevant à 1.718.021 lei, 1.534.478 lei étaient faites pour les Turcs et seulement 183.543 lei pour le pays ; cette dernière somme se répartissait ainsi : 45.059 lei pour les besoins de la Cour, 60.000 lei pour « Zaharea » (c'est-à-dire pour des provisions en

grains toujours destinées aux Turcs) ; 7.941 lei pour les courriers ; 56.766 lei pour les pensions des boyards ; 7.325 lei pour le traitement du trésorier général du pays ; 6.452 lei, cadeaux pour les boyards (5).

Les Roumains ont toujours subi le poids des impôts ; dans les siècles précédents, on ne peut citer l'exemple d'un autre pays où le nombre des impôts eût été plus grand que celui des impôts supportés dans les Principautés Roumaines. Lorsqu'on croyait close la liste d'impôts ordinaires, s'ouvrait celle des impôts extraordinaires qui étaient perçus soit en argent, soit en nature (6). Cette fiscalité excessive était la conséquence normale des exigences turques, conséquence naturelle elle-même de la dépendance politique des Principautés Roumaines sous l'Empire Turc.

Les oppressions et vexations résultaient aussi d'une organisation sociale injuste ; l'inégalité sociale, fondement de l'Etat, influençait la répartition des charges fiscales ; sa caractéristique en était l'arbitraire le plus révoltant qui existait, non seulement dans la répartition des impôts payés uniquement par la classe paysanne, mais aussi dans leur établissement et dans leurs modes de perception.

Les impôts, quoique nombreux et injustement répartis, étaient surtout vexatoires par leur instabilité. Le plus élémentaire principe de science financière est la certitude de l'impôt pour ce qui est de sa quotité et de l'époque de sa perception. Le contribuable, dans les deux Principautés, n'était jamais sûr, ni de ce qu'il avait à

(5) I. C. FILITI : *Considerațiuni generale despre vechea organizare fiscală a Principatelor Române*. București, 1935.

(6) Th. C. ASLAN : *Finanțele României dela Regulamentul organic până astăzi*. București, 1905.

payer, ni du moment où il serait obligé à payer ; à chaque instant de l'année, il pouvait y avoir de nouvelles demandes d'argent de la part de la Sublime Porte. Aucun principe financier ne guidait les agents chargés de l'assiette des impôts, le seul principe étant de pressurer par tout moyen et le plus possible le contribuable (7).

Si, pourtant on pouvait trouver certaines normes selon lesquelles les impôts devaient être perçus, en fait l'arbitraire du « Domn » pouvait établir autant de dérogations qu'il lui semblait bon. Le « Domn » étant le propriétaire des biens et de la personne de tout sujet, n'était limité dans ce pouvoir que par le respect de la coutume, la crainte de Dieu et la peur de la révolte. Il fut un temps (la période des Phanarioti) où on confondait le trésor de l'Etat et la fortune du « Domn » ; celui-ci, réunissant dans sa personne l'idée de l'Etat, n'avait aucun compte à rendre des sommes perçues et dépensées.

Les habitants, à cause du régime fiscal excessif et arbitraire auquel ils étaient soumis, ne pouvant faire face à toutes les charges, s'enfuyaient ou devenaient « iobagi » (serfs), c'est-à-dire qu'ils étaient liés à la glèbe des boyards, grands propriétaires.

A cette époque, il n'y avait pas une bourgeoisie, cette classe étant une création du régime féodal. L'influence byzantine et slave qui s'exerçait sur nos Principautés, donnèrent aux villes et aux villages un caractère tout différent de celui qu'avaient les collectivités locales occidentales. Dans les deux Principautés Roumaines on ne pouvait parler d'une vie communale indé-

(7) Th. C. ASLAN. *Op. cit.*

pendante, dûe à l'essor du commerce et de l'industrie et encouragé par la bourgeoisie, car nos habitants indigènes des villes demeuraient des agriculteurs soumis au pouvoir du « Domn » ; celui-ci n'était pas un suzerain, mais un souverain absolu, dont l'autorité ne pouvait faire place à une *autorité* locale (8).

Avant le Règlement Organique, on ne faisait pas une distinction entre les intérêts généraux de l'Etat et les intérêts locaux. Pendant longtemps fut gardée l'empreinte de l'Etat primitif qui ne connaît d'autres intérêts et devoirs administratifs que la sécurité intérieure et extérieure et la recherche des moyens financiers nécessaires à ces buts.

Pendant tout ce temps, jusqu'à l'introduction du « Règlement Organique », quand les finances de l'Etat manquaient de toute base scientifique, quand l'arbitraire constituait la règle directrice, quand la notion même d'administrer était réduite au minimum ; la différence des intérêts généraux et locaux étant inconnue, l'inégalité sociale étant le principe fondamental de l'Etat, il ne peut être question d'une organisation des collectivités locales, d'un domaine propre imposable, d'un régime financier de ces collectivités. Tant que sur la totalité des revenus d'une des deux Principautés, on ne dépense dans l'intérêt du pays que 0,96 %, il ne peut être question de progrès, de besoins locaux satisfaits.

Nombreux furent les essais de réforme, mais l'amélioration, même partielle, n'était possible que par la libération politique de la Turquie. Cette libération s'est produite par le traité d'Adrianople (1829), qui en modifiant les rapports avec la Turquie, rendait possible les

(8) I. PETER : *Problema finantelor locale*. Bucuresti, 1929.

réformes intérieures et, en effet, elles eurent lieu comme nous le verrons par la suite.

SECTION II

Régime financier fondé sur des centimes additionnels et accises

Par le traité d'Adrianople de 1829, les Principautés Roumaines passent sous la protection de la Russie.

Pour gouverner les deux Principautés, on envoie comme chef de l'Administration le général Kisseleff. Celui-ci fait nommer une commission composée de huit boyards, quatre par Principauté, pour établir, conformément aux instructions reçues de Saint-Petersbourg, pour chaque principauté, un projet d'organisation politique, administrative et financière. Ce sont ces projets, ainsi établis, avec certaines modifications, qui constituent les Règlements Organiques appliqués en Valachie depuis 1831, et en Moldavie depuis 1832, jusqu'en 1858.

Le « Règlement Organique » apporte aux deux Principautés les idées nouvelles du temps ; il introduit, à la place de l'arbitraire, de nouvelles règles de conduite en élargissant la sphère d'activité de l'administration et en établissant les attributions et les responsabilités des organes de direction et de contrôle.

Le Règlement Organique est la première loi dans ces pays par laquelle fait son apparition l'idée de la décentralisation administrative.

En ce qui concerne l'organisation administrative proprement dite, le Règlement Organique améliore et développe les institutions déjà existantes.

Les « Judete » restent cependant sans personnalité juridique et l'existence des communes rurales n'est pas encore reconnue ; les communes urbaines, seules sont des personnes morales consacrées et administrées par un conseil élu par leurs habitants. Le Pouvoir Central se réservait un droit de contrôle par l'entremise d'un commissaire du Gouvernement, envoyé auprès du conseil communal.

C'est en matière de finances publiques que le Règlement Organique introduisit des principes non encore expérimentés dans les Principautés Roumaines, et qui constituèrent un grand progrès sur les anciennes pratiques arbitraires roumaines si condamnables. Parmi ces nouveaux principes, on peut citer : 1°) La détermination de l'impôt et l'exclusion de son caractère arbitraire ; il devait être établi à certaines époques, par avance désignées, pour que le contribuable pût en prendre connaissance ; 2°) L'obligation d'un budget annuel de revenus et dépenses, soumis au vote d'une assemblée ; 3°) Les revenus du « Domn » devaient être limités à sa liste civile ; 4°) Les « scutelnice » et les « havaieturi » étaient supprimés (9) ; 5°) L'établissement d'un système de traitement des fonctionnaires ; 6°) La création du système de pension pour les fonctionnaires de l'Etat ; 7°) La défense pour les fonctionnaires d'affirmer la récupération des revenus de l'Etat ; 8°) La suppression des corvées et des réquisitions en nature, etc....

Par la réforme du Règlement Organique, on met fin à la fiscalité excessive et incohérente du passé, où le bon

(9) Les fonctionnaires n'étant pas payés par l'administration, se contentaient légalement de ces « scutelnice. » et « havaeturi » qui étaient des parts qu'ils s'attribuaient sur les revenus de l'Etat.

plaisir des organes de contrôle et d'exécution régnait en maître. Cette réforme rompt avec le passé, en renonçant au système des prélèvements arbitraires et en créant pour les communes un régime de revenus, leur donnant certaines possibilités pour l'avenir.

La nouvelle organisation financière de l'Etat se fondait sur deux impôts directs et personnels : « capitatia » (10) et « patenta » (11), sur des impôts indirects (12), et sur les revenus domaniaux.

Malgré la réglementation des finances de l'Etat par cette nouvelle organisation, celle-ci reste néanmoins dominée par la conception médiévale de l'inégalité devant les charges fiscales. Malgré tous les efforts du général Kisseleff, le Règlement Organique a maintenu les privilèges fiscaux des boyards, laissant les impôts directs peser lourdement et uniquement sur la classe pauvre. Si on cherchait à préciser dans quelle mesure les différentes classes de la société contribuaient aux charges de l'Etat, nous arriverions, pour ce qui est des impôts directs, à établir que les paysans venaient d'abord avec 88,82 % ; suivaient les commerçants, les « maziili » et les tziganes de l'Etat, avec 11,18 % ; la classe privilégiée étant exempte, elle ne contribuait donc, en rien, aux impôts directs qui formaient 50,7 % des revenus de l'Etat. En ce qui concerne les impôts indirects, ils frappaient toutes les classes sociales, mais la classe

(10) Etait payée par les paysans travaillant la terre (plugarii), les ouvriers des villes, les tzigans de l'Etat et par les « mazili » (ceux-ci étaient les fonctionnaires mis en disponibilité).

(11) Payée par les commerçants et artisans qui étaient divisés en classes suivant l'importance de leur commerce ou de leur métier.

(12) Ceux-ci étaient les droits de douane, une taxe sur l'expropriation des bêtes de somme, une taxe établie pour les troupeaux étrangers venant dans les Principautés pour chercher leur pâturage ; une taxe spéciale sur le sel, etc...

paysanne faisait cependant la plus grande partie des frais (13).

Le Règlement Organique péchait aussi par le maintien de l'ancien mode de perception « cisla ».

Si, pour les finances de l'Etat, déjà existantes, le Règlement Organique a établi un certain ordre et a introduit des principes directeurs, pour ce qui est des finances locales, il les a créées de toutes pièces. En effet, dans le Chapitre III pour la Moldavie et dans le Chapitre IV pour la Valachie, il introduit, pour la première fois dans les Principautés Roumaines, des prélèvements légaux à l'avantage des collectivités locales. Ainsi, l'origine des finances locales se trouve dans le Règlement Organique. Les mesures prises par lui en matière d'organisation communale administrative et financière étaient opportunes à ce moment, car les villes commencent à prendre un grand développement à la suite du traité d'Adrianople.

Pour assurer aux collectivités locales un bon fonctionnement, il a essayé de les doter de revenus propres par la création de la « cutia » des villes, et la « cutia » des villages. Les sources des revenus accordées aux villes étaient : 1°) Un centime de la patente et de la capitation (impôts direct) ; 2°) Des taxes sur différents articles : vin, racki, alcool, tabac étranger ou du pays.

L'annexe E de l'article XIX du Règlement Organique prévoyait expressément que les impôts d'octroi devaient être payés par les gens de toutes les classes de la société. S'ils introduisaient leurs produits dans les villes, les taxes n'étaient payées que pour les marchandises déchargées, non pour celles en transit (14).

(13) TH. ASLAN. *Op. cit.*

(14) I. MERLESCU : *Taxe si impozite comunale in România. Revista de drept public, 1927.*

La perception des revenus des villes était concédée, par licitation publique, en présence du conseil communal à la suite de trois publications ; il était interdit aux membres du conseil de prendre part à ces adjudications.

Pour les villages, le Règlement Organique a créé la « cutia des villages » alimentée par : 1°) un centime sur la capitation ; 2°) par un impôt personnel de 4 à 12 lei anciens sur les jeunes mariés (15), et 3°) des amendes que devaient payer les propriétaires des animaux qui détérioraient les récoltes des habitants (16).

La gestion de la « cutia des villages » était confiée à une assemblée composée du prêtre et du propriétaire du village, ainsi que de sept habitants élus (17). Avec le revenu de la « cutia » on payait : a) le traitement du « pârcalab » chargé de la perception des impôts ; b) le non paiement des charges, causé par la mort des villageois entre deux recensements (il y avait là un détournement du véritable but auquel ces revenus étaient consacrés, influence de l'ancien droit fiscal sur la responsabilité collective ; c) les frais des envoyés du village, auprès du chef du « judet » où dans la capitale du pays, pour les affaires concernant le village.

Aux deux capitales des Principautés, le Règlement Organique donne une grande importance et leur accorde des revenus spéciaux sous la forme d'une surtaxe provenant de l'impôt perçu sur l'exportation des graisses, sur le produit du monopole de la vente des cartes de jeu et sur l'impôt des vins étrangers, impôts rentrant dans le trésor de la Principauté, qui les versait au trésor de la

(15) Ceux-ci étaient exempts des impôts envers l'Etat jusqu'au prochain recensement qui se faisait tous les sept ans.

(16) I. C. FILITI : *Despre Vechia organizare administrativă a Principatelor Române*, Bucuresti, 1935,

(17) *Idem*,

capitale, et qui étaient exclusivement réservés aux propres besoins de cette dernière.

Pour l'embellissement de deux capitales, dans l'annexe M du Règlement Organique de la Moldavie, on prévoit une série de dispositions concernant le pavage, la canalisation et l'entretien des rues de Jassy (capitale de la Moldavie), ainsi que sur le mode de perception des sommes nécessaires à ces travaux. En dehors de la somme fixée annuellement par le Règlement Organique, pour l'entretien des rues de la capitale, les propriétaires des biens immobiliers situés dans ces rues, étaient tenus de contribuer par certaines sommes ; il y a là une des origines des cotisations que le législateur de 1925 établira légalement.

Donc, en résumé, le Règlement Organique est la première législation ayant introduit dans les deux Principautés une organisation légale et un régime financier des collectivités locales (villes et villages). Ce régime se fondait sur le système de la dépendance des finances de l'Etat, par les centimes additionnels aux impôts directs, lesquels, avec les taxes appliquées à plusieurs articles de consommation, alimentaient les fonds de la « cutia » des villes et des villages. Par son manque d'élasticité (le revenu de l'Etat pendant une période de vingt-sept ans restèrent stationnaires), ce régime financier était un obstacle au développement du mouvement de l'économie locale dans les Principautés.



A mesure que la vie communale s'intensifiait, que les préoccupations devenaient, ou tendaient à devenir plus diverses, plus importantes, les collectivités locales sen-

taient le besoin de trouver des moyens financiers plus larges. Dans le but de faire face aux nouvelles exigences, on procéda à certaines majorations et à l'application de nouvelles taxes. Ainsi : 1°) les centimes additionnels de la capitation et de la patente sont augmentés d'une manière exagérée, allant jusqu'à 50 % ; 2°) sont admis de nouveaux centimes additionnels, en dehors de ceux existant déjà sur la capitation et la patente, par exemple : en 1834, les centimes perçus sur les travailleurs, commerçants et artisans des villes, pour l'entretien et l'embellissement de celles-ci ; 3°) on crée des fonds nouveaux, ainsi en 1834 on institue « le fonds des écoles pour les villages » formé par une contribution de 0,74 lei anciens par famille, afin de construire des écoles rurales ; en 1850, le « Domn » Barbu Stirbey crée « le fonds des routes » constitué par trois centimes sur la capitation, deux étant payés par les paysans et un par le propriétaire du domaine auquel appartenaient ces paysans ; en 1853 est créé « le fonds du bulletin officiel » alimenté par la commune au moyen du paiement d'un abonnement au bulletin et qui s'évaluait à 2,50 lei anciens par an.

Les « accises » se multiplient en s'appliquant aussi à d'autres articles de marchandises que celles établies par le Règlement Organique.

Le régime financier des collectivités locales, quoique amplifié, continuait d'être insuffisant et dépourvu d'élasticité.

SECTION III

Période de l'organisation moderne

Le Règlement Organique avait essayé de réaliser une réforme de grande envergure, mais en vain, les dispo-

sitions financières du Règlement méconnaissant le principe de l'égalité devant l'impôt. Il a fallu un quart de siècle à la classe dirigeante des deux Principautés, pour se convaincre de la justesse des idées égalitaires de la grande révolution française et se résigner à faire le sacrifice nécessaire de ses privilèges, pour la renaissance de la Roumanie.

A la suite de la guerre de Crimée de 1853, terminée par le traité de Paris du 18-30 mars 1856, les dispositions concernant les Principautés Roumaines (18), prévoyaient dans l'article 24, conformément à la proposition du Lord Clarendon, la convocation à Iassy et à Bucarest des « *divan ad hoc* » (assemblées) chargées de formuler et d'exprimer les volontés du peuple des Principautés sur la future organisation de leur pays. Ces assemblées étaient composées par les élites morales authentiques des Principautés. Les boyards, représentants du régime des privilèges, et les paysans, s'y donnèrent la main et animés tous d'une même idée, s'accordèrent unanimement à demander : 1°) L'autonomie des Principautés avec le respect de leurs droits ; 2°) L'union des deux Principautés en un seul Etat, sous le nom de Roumanie ; 3°) Un souverain, prince étranger, choisi parmi les membres d'une des dynasties régnant en Europe ; 4°) La neutralité du pays ; 5°) Un gouvernement constitutionnel et une assemblée où tous les intérêts de la nation seraient représentés.

Les travaux des assemblées *ad hoc* constituent une des pages les plus belles de l'histoire de la renaissance du peuple roumain ; ils expriment tous les desiderata de ceux qui pendant des siècles combattirent pour la liber-

(18) Art. 15-27. Traité de Paris. Collection de lois « *Boeresco* ».

té. Grâce au patriotisme et à l'esprit d'abnégation des plus louables, ainsi qu'à l'aide des puissances amies, — fait dont une fois de plus nous sommes reconnaissants à la France, — tous les obstacles furent brisés et les bases de la Roumanie moderne jetées.

Par la double élection du « Domn Cuza » (19), les deux Principautés réalisèrent l'unité politique. Dorénavant, les Principautés passent à une organisation intérieure nouvelle, la différence entre les classes est remplacée par l'idée d'égalité de tout citoyen devant les lois et les charges fiscales, principe formulé par les assemblées « ad hoc » depuis 1857 et consacré par la Convention de Paris de 1858 par l'article 46 : « Tous les Roumains sont égaux devant les lois et les impôts » (20).

Parmi les réformes ayant suivi l'unification des deux Principautés (21), nous devons rappeler spécialement : la loi de la sécularisation des biens des églises (17 déc. 1863) et la loi pour l'expropriation des grands domaines au bénéfice des paysans sans terre, du 14 août 1864. La première ramenait dans le patrimoine de l'Etat 1/5 du territoire se trouvant par des donations illégales entre les mains du clergé grec et produisant un revenu de 15 millions de lei anciens, c'est-à-dire une somme de revenus égale au budget total de la Valachie, de l'année 1859. La deuxième fut presque une véritable révolution, car elle changeait la configuration économique, sociale et politique de la Roumanie.

(19) 5 et 24 Janvier 1855.

(20) Principes reproduits par la Constitution de 1866, art. 10.

(21) Code civil ; c. pénal ; c. pr. civile et pénale loi de l'instruction publique ; loi pour l'organisation judiciaire ; loi pour la création de la Cour de Cassation ; loi créant la Caisse des Dépôts et Consignations ; loi créant la Cour des Comptes ; loi de la comptabilité générale de l'Etat, etc...

L'unification politique des deux Principautés Roumaines rendait nécessaire l'unification du système financier. Les lois les plus importantes ayant pour but l'unification de la législation financière sont :

1° La loi pour l'unification de l'impôt foncier.

2° La loi pour l'unification de la contribution personnelle.

3° La loi pour l'unification de la contribution des ponts et chaussées.

Toutes ces lois entrent en vigueur le 31 Mars 1864. Par leur application, les revenus de l'Etat provenaient : de l'impôt personnel (13,33 pour les personnes majeures et 11,11 pour les personnes âgées de 20 à 24 ans), l'impôt foncier (4 %), la patente, l'impôt des ponts et chaussées (4,44 lei anciens par an) et les impôts indirects.

Pour le point de vue qui nous préoccupe directement, les lois les plus importantes, après l'unification, sont :

La « loi communale du 1^{er} avril 1864 » et la « loi pour la création des Conseils Départementaux » du 2 Avril 1864.

Ces lois établissent les fondements d'une nouvelle organisation administrative et financière des collectivités locales.

Les départements et les communes rurales, ainsi que nous l'avons indiqué plus haut, n'avaient pas, dans le passé, la personnalité morale. (Le Règlement Organique ne l'accordait qu'aux communes urbaines).

Lors de la proclamation faite à Islaz, pendant la révolution de 1848, une des réformes prévues était : « le droit pour chaque département de choisir, au moyen d'élections, ses dirigeants ». Mihail Kogălniceanu, l'un des grands auteurs de toutes ces réformes fondamenta-

les depuis l'unification, reconnaissait le droit pour chaque département, ville ou village, de contrôler l'administration et les intérêts locaux par des assemblées départementales, municipales et communales (22). La proposition faite à la séance de l'assemblée « ad hoc » de Moldavie du 13 Décembre 1857, pour que soit accordée aux départements la personnalité morale, qu'il soit créé dans chacun de ceux-ci un conseil élu, chargé du vote du budget, du contrôle des dépenses, de la répartition des contributions directes, ainsi que de la proposition des mesures d'intérêts locaux, fût transformée en projet de loi (le 29 novembre 1861) par la Commission Centrale de Focsani (23), votée définitivement le 10 mars 1864 et promulguée par le Domn Cuza le 2 novembre 1864.

Les communes rurales et urbaines furent organisées par la loi votée le 9 Mars 1864 et promulguée le 1^{er} Avril 1864.

Le législateur de 1864 se rendant compte que les départements et les communes ont des intérêts locaux propres, exactement comme l'Etat a ses intérêts nationaux propres, les organisa sous la forme de personnes juridiques politico-territoriales, leur attribuant la recherche de la satisfaction des besoins locaux, en leur concédant, pour arriver à ce but, une partie du pouvoir de l'Etat, limité et contrôlé par celui-ci.

Les lois de 1864, ainsi que les lois postérieures à la Constitution de 1866, prenant comme ligne de conduite l'organisation de l'Etat, admettent pour l'organisation de ces personnes juridiques politico-territoriales —

(22) I. C. FILITI : *Isvoarele Constitutiei de la 1866*.

(23) Fut instituée à la suite de la Convention de Paris, ayant comme but la préparation des lois d'intérêts communs des deux Principautés.

département et commune — un dualisme d'autorités : une autorité locale délibérante, élue (le Conseil départemental pour les départements et le Conseil communal pour les communes), et une autorité exécutive nommée « Préfet » pour le département, et « Maire » pour la commune, qui est chargée d'exécuter les décisions prises par les élus des habitants. Comme garantie, quant au développement de ces collectivités locales, les lois reconnaissent au « Domn » un droit de contrôle sur leur administration.

Jusqu'à la loi du 2 Avril 1864, nous avons pu voir que le département était considéré d'une manière exclusive comme une simple division administrative territoriale de l'Etat. Il ne pouvait pas fonctionner par lui-même, le « Domn », par ses représentants, agissait pour lui ; l'esprit collectif régional, s'il nous est permis de nous exprimer ainsi, était paralysé et le département n'avait pas une vie et une personnalité propre.

La loi du 2 Avril 1864 prenait pour base l'organisation et la législation de la France napoléonienne et envisageait le département sous son deuxième aspect, c'est-à-dire comme une institution de droit public ayant une personnalité juridique, devenant ainsi sujet avec des droits et des obligations.

Les intérêts locaux collectifs et économiques du département étaient représentés par un Conseil composé de membres élus par les collèges organisés pour les élections de la Chambre des Représentants, pour une durée de quatre ans, et nommé, comme nous l'avons dit plus haut « Conseil Départemental ».

Ce Conseil se prononce par la majorité absolue de ses membres, sur toutes les questions d'intérêts locaux

concernant le département et sur toutes celles qui lui sont déférées par le corps législatif ou par le Gouvernement.

Avant de passer à leur mise en application, les mesures financières prises par le conseil et les décisions concernant les intérêts généraux du département, devaient être soumises à l'approbation du « Domn » ou en certains cas, à la Chambre législative.

Le « Domn » donnait son approbation ou la refusait au résultat des délibérations du conseil départemental, sans avoir le droit d'y apporter des modifications (24). Cependant, si le Gouvernement croyait que le conseil pouvait apporter des amendements à ses décisions, il les lui retournait accompagnées d'observations et pouvait ajourner ainsi l'approbation ou le refus définitif, jusqu'après une nouvelle délibération.

Les décisions du Conseil, concernant les affaires du département, étaient considérées comme approuvées par le « Domn », si dans un délai de quarante jours, depuis la date de leur communication, n'intervenait de la part du gouvernement une décision contraire ou tout au moins une invitation motivée à fixer un nouveau délai nécessaire pour se prononcer. Le délai de quarante jours était imparti au « Domn » pour qu'il pût, au moyen d'ordonnances motivées, annuler les actes du Conseil Départemental qui seraient contraires à l'intérêt général ou qui dépasseraient ses attributions.

Le Conseil Départemental se réunissait en sessions ordinaires et extraordinaires d'une durée limitée. Pendant les intersessions, le Conseil Départemental était représenté par un comité composé de trois membres, élus

(24) Exception est faite pour l'approbation du budget, voir plus loin, page 52.

par le conseil, dans son sein, pour une durée de quatre ans et renouvelables tous les deux ans ; les membres tirés au sort pouvaient être réélus. Ce comité portait le nom de « Comité Permanent ».

Les attributions du Comité Permanent étaient de recueillir les renseignements nécessaires aux questions devant être discutées par le Conseil dans ses prochaines sessions ; il donnait son avis sur les objections faites par le Gouvernement ; il se prononçait, en cas d'urgence absolue, pendant les intersessions, sur des questions spéciales, normalement réservées au Conseil Départemental, avec l'obligation de les porter à sa connaissance à la plus proche réunion (cette faculté n'était cependant pas étendue aux questions financières du département) ; enfin, les attributions les plus importantes étaient celles qui le désignaient comme l'organe de tutelle sur l'autorité communale.

Le représentant du gouvernement auprès du Conseil Départemental était le Préfet, chargé, avec le Comité Permanent, de la préparation des travaux qui devaient être soumis au Conseil, ainsi que de l'exécution de ses décisions ou de celles du Comité Permanent. Le Préfet était à la fois l'organe exerçant la tutelle sur l'autorité communale et l'organe de contrôle de l'autorité délibérative du département. Par exemple, si les décisions du Conseil Départemental ou du Comité Permanent dépassaient le cadre de leurs attributions ou portaient atteinte aux intérêts du département, le Préfet était obligé de faire recours, auprès du Gouvernement, dans un délai de dix jours ; son recours était suspensif pour un délai de trente jours. Si dans cet intervalle de temps, le Gouvernement ne s'était pas prononcé, les décisions du Conseil Départemental ou du Comité Per-

manent devenaient applicables. Au cas où le Conseil Départemental ou le Comité Permanent était dissous, seul le Préfet restait chargé de l'administration des intérêts locaux du département, jusqu'à l'élection d'un nouveau conseil.

Le département, en tant que simple division territoriale dans l'organisation administrative de l'Etat, était soutenu financièrement par celui-ci ; comme institution de droit public ayant une personnalité juridique, le département avait des besoins matériels de même que tout sujet de droit. Pour pouvoir répondre à ces besoins et soutenir certains services publics répondant aux nécessités locales, il lui fallait avoir des ressources financières.

D'après la loi de 1864, c'est au département qu'il incombait de rechercher les ressources financières nécessaires pour couvrir les dépenses d'entretien de ses services et des différentes charges à lui imposées par les lois. En effet, conformément aux dispositions de la loi du 2 Avril 1864, les revenus départementaux se composaient ainsi :

1° Contributions additionnelles sur les impôts directs envers l'Etat, votées par le conseil départemental, dans les marges fixées par les lois qui autorisaient leur perception (par exemple les lois de 1882, 1884 sur le maximum de centimes, qui fixaient leur nombre à 2, 3, etc...).

2° Une subvention, fournie par le trésor de l'Etat, proportionnelle aux dépenses passées à la charge du département.

3° D'autres revenus occasionnels que le département peut instituer ; par exemple : les taxes de passage sur les ponts construits aux frais du département.

Les dépenses du département sont obligatoires ou facultatives ; obligatoires celles que la loi met à la charge du département et que son conseil est obligé de faire inscrire tous les ans dans son budget :

1° La location et les frais de réparations nécessaires aux locaux publics : le Palais de Justice, la Préfecture, les casernes de la gendarmerie ; l'achat et l'entretien du mobilier.

2° Les indemnités des membres du Conseil Permanent et du Secrétaire du Conseil Départemental, les traitements des divers fonctionnaires du Conseil Départemental, ainsi que les frais de chancellerie.

3° La construction, quand les moyens le permettent, et jusqu'alors le paiement de la location, ainsi que l'entretien et l'ameublement des prisons civiles du département.

4° L'entretien des routes et des ponts départementaux.

5° Traitements et indemnités journalières des ingénieurs et constructeurs des ponts et chaussées à la charge du département.

6° Les dépenses nécessaires à l'impression des listes électorales du département et les listes des assises.

7° Les frais de route aux membres du Conseil, envoyés en mission dans le département.

8° Les dépenses des établissements d'instruction publique.

9° La moitié des dépenses nécessaires à l'établissement des tableaux décennaux de l'état civil.

10° L'entretien des hôpitaux départementaux et des établissements de bienfaisance.

11° Les frais d'organisation et d'entretien d'un service postal.

12° La somme à couvrir les dépenses non prévues et occasionnelles du département.

Il y a là une énumération de dépenses faite par la loi, sans aucune classification et sans être ordonnées selon un critérium précis.

Les dépenses facultatives sont votées par le conseil, dans les limites des disponibilités qui restent au département, pour les couvrir, après avoir fait face aux dépenses obligatoires.

Tous les revenus et les dépenses du département devaient obligatoirement figurer au budget. Si le Conseil Départemental n'inscrivait pas dans le budget les dépenses obligatoires, le Comité Permanent et à défaut le Préfet doit les inscrire « ex officio », proportionnellement aux besoins du département. Les dépenses facultatives ne peuvent pas être insérées d'office dans le budget, sans le vote du conseil.

Tout virement des dépenses d'un chapitre à un autre et même au sein du même chapitre, parmi les articles, ne peut se faire sans autorisation préalable du Conseil Départemental et sans approbation du « Domn ».

Le budget départemental avant sa mise en application était soumis à l'approbation du « Domn » qui pouvait refuser un ou plusieurs articles, en approuvant le reste.

Au cas où les moyens fournis au département ne suffisent pas à couvrir les dépenses obligatoires, le gouvernement peut proposer au corps législatif une loi autorisant la création de nouveaux moyens financiers pour combler les déficits.

La loi du 2 Avril 1864 « pour la création des Conseils Départementaux », accordant aux départements la personnalité morale et une certaine indépendance à l'égard du pouvoir central, a introduit aussi un contrôle du pouvoir exécutif, afin d'empêcher l'autorité départementale de dépasser le cadre de ses attributions légales et d'éviter les actes de gestion mauvaise que le département pouvait commettre ; l'institution du département était trop récente et inexpérimentée.

Plus tard, la Constitution de 1866, dans son article 107, décidera que les institutions départementales (et communales) soient organisées, par des lois ordinaires, sur la base d'une décentralisation administrative plus complète. Il est vrai que dans les trois premières décades, l'idée de la décentralisation, commencée par la loi de 1864, s'enracinait, mais plus tard (probablement une influence du législateur français), on passera à une administration de plus en plus centralisatrice jusqu'en 1925, lorsque de nouveau l'idée de décentralisation sera portée au premier plan.

La loi « pour la création des Conseils Départementaux » doit être considérée avec beaucoup d'attention, car c'est elle qui organisa l'administration départementale de la Roumanie ; par ses modifications ultérieures, dont la plus importante est celle de 1894, elle gouverna les collectivités d'intérêt régional jusqu'au 1^{er} janvier 1926, date marquant la mise en application sur tout le territoire roumain de la loi d'unification administrative.

Complétée par la loi sur la comptabilité publique du 8 Octobre 1893 qui, dans son Titre IV, Chapitre I, contenait des dispositions concernant les départements, et

avec le règlement sur la comptabilité départementale du 19 Mars 1895, la loi de 1864 (modifiée en 1894) fut la source du droit sur lequel était assis jusqu'en 1923 le régime financier des collectivités d'intérêt départemental.

En conformité avec les dispositions de la loi sur la comptabilité publique du 8 Octobre 1893 et du règlement sur la comptabilité départementale du 19 mars 1895, les revenus départementaux, provenant des centimes, seront perçus en même temps que les contributions directes, selon les rôles établis par les percepteurs de l'Etat. Les autres revenus devaient être perçus par des caissiers généraux départementaux, selon les titres qui leur étaient communiqués par les autorités départementales.

Les dépenses des départements étaient celles déterminées par la loi « pour la création des Conseils Départementaux », ainsi que celles mises à leur charge par des lois spéciales. L'administration des revenus et dépenses avait lieu conformément au budget, en appliquant les principes généraux des finances publiques admis pour l'Etat. Nous ne nous arrêterons pas à étudier à fond les dispositions de la loi sur la comptabilité publique et du règlement sur la comptabilité départementale, car il y a dans les deux, des règles techniques ne présentant pas un grands intérêt pour notre étude.

La loi « pour la création des Conseils Départementaux » posait comme principe que ceux-ci pouvaient voter et faire inscrire dans le budget annuel des centimes additionnels sur les contributions directes de l'Etat, dans les limites fixées par les lois spéciales. En dehors des centimes additionnels, les revenus départementaux étaient, comme nous l'avons déjà mentionné, composés

de subventions et de revenus occasionnels, mais ceux-ci n'en représentaient qu'une part très réduite.

L'article 71 (paragraphe 5), de la loi de 1864, contient une disposition importante qui prévoit qu'au cas où les moyens donnés au département n'arrivent pas à couvrir toutes les dépenses obligatoires, le gouvernement peut proposer à la Chambre législative une loi créant des moyens financiers nouveaux.

Parmi les lois que le gouvernement apporta, pour aider le budget départemental à faire face aux dépenses obligatoires, on doit citer « la loi des routes » de 1868, par laquelle on cherchait à mettre à la disposition des autorités locales (aussi bien départementales que communales), des moyens nécessaires à soutenir les dépenses pour les routes et qui en même temps constituait un corollaire de l'organisation administrative départementale et communale moderne.

Cette loi donnait aux collectivités locales le droit de prélever une sorte particulière de taxe pour l'entretien des routes et leurs dépendances (ponts, maisons de cantonniers, plantations, etc....). Cet impôt s'acquittait par des journées de travail qui pouvaient toujours être converties en argent. On les nomme « prestations en nature » et elles rappellent « les corvées » de l'ancien temps de triste mémoire. Ces modernes corvées départementales et communales ne sont qu'une forme de contributions directes, dont le maximum représente la valeur de trois jours de travail obligatoire pour tout habitant ayant dépassé sa vingtième année (art. 26). Son caractère universel — toutes les classes de la société étant appelées à y participer — démontre qu'on se trouve en présence d'un principe totalement différent de

celui qui était à la base des corvées d'autrefois et qui touchaient seulement la classe pauvre.

La loi des routes de 1868 fut souvent modifiée jusqu'en 1881, lorsque les dispositions relatives aux prestations départementales furent remplacées par celles de la loi du 4 juillet 1881 qui donnait aux conseils départementaux le droit de percevoir jusqu'à deux des centimes additionnels sur les contributions directes (l'impôt foncier, la patente, la licence).

Les fonds résultant de ces centimes devaient former un capital spécial dans le budget, ne pouvant être employés que pour les routes et leurs dépendances.

La loi de 1881, modifiée ultérieurement et spécialement le 11 février 1906, constitua la source de droit pour le financement des dépenses nécessaires à la construction et à l'entretien des routes, jusqu'à la loi pour l'unification des contributions directes (1923) qui supprima les centimes additionnels sur les contributions directes, et introduisit des cotes additionnelles aux revenus élémentaires imposables.

La loi des routes, compléta ainsi le régime financier des départements, régime qui restera en vigueur jusqu'après la guerre mondiale.

**

Au début de cette section, nous avons fait remarquer que parmi les réformes qui ont suivi « l'Union des deux Principautés », celles qui nous intéressent directement et d'une manière toute spéciale, sont celles touchant l'organisation financière et administrative des collectivités locales. Dans les pages précédentes, nous avons essayé

de démontrer comment fut organisé financièrement et administrativement le département ; passons maintenant à la commune, deuxième collectivité locale, qui, à la différence de la précédente, est née d'une manière toute naturelle et non pas créée par la volonté du législateur.

La loi communale du 1^{er} Avril 1864 donnait une sérieuse organisation administrative aux communes qui jusqu'alors avaient été administrées selon les règles les plus disparates, les dispositions du Règlement Organique ou selon les diverses dispositions administratives. Par la nouvelle organisation, la commune devient la meilleure école de la démocratie. Reconnaître au citoyen le droit de s'intéresser et d'intervenir dans l'administration de sa commune, de s'occuper des intérêts journaliers le touchant de près, fait qu'il acquiert ainsi le sens de la réalité ; contrôlant les finances dont il connaît les sources et les poursuivant dans leurs emplois, il peut arriver à mieux comprendre la légitimité des charges fiscales.

Les finances publiques sont gérées avec d'autant plus d'économie que les membres des assemblées, qui votent les budgets, et les administrateurs qui les exécutent, sont en tant que contribuables, intéressés plus immédiatement à leur bonne gestion.

La loi communale de 1864 supprime la distinction ancienne entre les villes et villages libres et ceux qui étaient la propriété privée des diverses personnes. Toutes les villes et tous les villages de la Roumanie forment désormais des communes indépendantes ayant la personnalité juridique, administrant seules leurs intérêts (art. 1 et 2).

Les communes se divisent en communes rurales et

urbaines ; contrairement à l'esprit du législateur français, le législateur roumain crée pour elles des dispositions différentes.

Le législateur, après avoir posé le principe que chaque habitant est obligé d'appartenir à une commune en contribuant à ses charges, établit qu'au cas où une commune ne pourrait supporter seule toutes les charges à lui imposées, ait le droit, tout en respectant les formes requises par la loi, de s'unir à une ou plusieurs communes voisines pour faire face aux obligations leur incombant.

Chaque commune est représentée par un Conseil Communal, l'administration des intérêts de la commune étant confiée au Maire.

1° Le Conseil Communal est composé de membres élus pour 4 ans par l'assemblée d'électeurs de la commune ; il est renouvelable par moitié tous les deux ans dans les communes urbaines ; dans les communes rurales, il est élu pour deux ans, en se renouvelant par tiers, chaque année. Le nombre des membres de chaque Conseil varie suivant la population de chaque commune.

Le Conseil Communal est convoqué par le maire au moins une fois par mois ; il peut être réuni en session extraordinaire toutes les fois que les besoins l'exigent. Il ne peut délibérer qu'en présence de la majorité absolue de ses membres, à sa première et deuxième convocation, à la troisième convocation, il peut prendre des décisions, quel que soit le nombre des membres présents. Les séances du Conseil sont publiques (sauf dans les cas où il s'agit de questions personnelles), pour les débats de toutes les questions concernant le budget, les créations de nouvelles charges, l'aliénation d'un bien com-

munal, la création d'un nouvel établissement d'utilité publique, lorsqu'on contracte un emprunt, en un mot, pour toute question touchant directement les intérêts de la commune. Les décisions du Conseil Communal doivent être inscrites dans un registre mis à la disposition des citoyens pour qu'ils puissent en prendre connaissance.

Les décisions du Conseil prises en dehors de ses attributions ou celles qui porteraient atteinte aux intérêts généraux, pourraient être suspendues par le Préfet, après rapport du Maire. Le Comité Permanent du département avait l'obligation de décider si la suspension était bien venue. Contre la décision du Comité Permanent, le Préfet et le Conseil Communal, pouvaient faire appel devant le Ministère de l'Intérieur, lequel, après avis du Conseil d'Etat, prenait la dernière décision.

Le « Domn » pouvait aussi, par une ordonnance motivée, annuler les actes de l'autorité communale qui s'écartaient de ses attributions et portaient atteinte aux intérêts généraux ; l'annulation des actes ayant reçu l'approbation du Comité Permanent ne pouvait intervenir au-delà de 60 jours, après la date de l'approbation, ou alors l'annulation devait être prononcée par la Chambre législative. Le Conseil communal qui aurait continué d'agir au-delà de ses attributions, ou qui par ses actes, aurait porté atteinte à l'ordre public, pouvait être dissout par le « Domn » qui annulait en même temps ses décisions ; une fois la dissolution intervenue, de nouvelles élections devaient être faites dans les deux mois : pendant cet intervalle, les intérêts de la commune étaient administrés par une commission nommée par le Gouvernement.

Le Conseil Communal délibérait sur toutes les questions concernant la surveillance et la défense des intérêts spéciaux de la commune, ainsi que sur les questions qui lui étaient soumises par les autorités supérieures administratives.

Les délibérations portaient sur :

I. — *Les questions sur lesquelles il réglémentait directement*, par exemple : la garde et l'amélioration de l'administration des biens communaux, les conditions des concessions et locations de biens et revenus communaux, etc....

Celles-ci devenaient applicables si, dans un délai de 30 jours, aucune annulation n'intervenait de la part du Comité Permanent ou du Ministre de l'Intérieur.

II. — *Les questions pour la réalisation desquelles les délibérations du conseil communal nécessitaient l'approbation formelle du Comité Permanent ou du Ministre de l'Intérieur* et dans certains cas d'une ordonnance rendue par le « Domn » ou même d'une loi, par exemple : le budget des dépenses de la commune et les ressources nécessaires pour les couvrir, les sommes annuelles des revenus et dépenses de la commune, les achats, les aliénations, les échanges de biens immobiliers ou de droits communaux, la constitution des droits réels, les placements à intérêt et l'emploi de l'argent de la commune, les taxes sur les ponts que la commune voudrait établir sur son territoire, l'acceptation des donations et legs faits à la commune ou aux établissements communaux, etc...

En cas de refus de la part du Comité Permanent ou du Ministre, le Conseil communal pouvait faire appel au Conseil d'Etat.

III. — *Les questions sur lesquelles le Conseil communal était appelé à ne donner que son avis*, par exemple les projets d'alignement des grandes routes passant par les villes et les villages.

IV. — *Les questions sur lesquelles le Conseil pouvait exprimer ses doléances* : les conseils peuvent exprimer leurs désirs sur les diverses questions portant sur des intérêts locaux.

V. — *Les questions laissées à la réglementation du Conseil communal*, par exemple l'administration intérieure de la commune.

2° *Le Maire*. — A la tête de chaque commune urbaine ou rurale, se trouve un magistrat désigné sous le nom de Maire (primar). Celui-ci, dans les communes rurales, est élu par les électeurs, en même temps que les autres membres du Conseil Communal.

Sa nomination est soumise à l'approbation du Préfet, tandis que dans les communes urbaines, il est nommé par le « Domn » qui le choisit parmi les conseillers ayant réuni le plus grand nombre de voix ; cette désignation se renouvelait chaque année.

Le Maire est chargé seul de l'administration de la commune. Il peut déléguer une partie de ses attributions à des adjoints. Etant en même temps délégué de l'administration centrale, le Maire est subordonné à l'autorité gouvernementale.

Comme délégué de l'administration communale, le Maire possède entre autres, les attributions suivantes, d'ordre financier : il est chargé de conserver et d'administrer les biens de la commune, ainsi que ses droits ; il doit s'enquérir des revenus, de la comptabilité de la commune et surveiller les établissements communaux ;

il doit proposer au Conseil Communal la création de nouveaux revenus ; il est chargé de la rédaction du budget et doit rendre compte des dépenses faites.

Comme délégué du gouvernement, le Maire est chargé de la police et du maintien de l'ordre public dans la commune, et enfin de toutes les obligations administratives qui découlent de la loi.

Le Maire et ses adjoints pouvaient être suspendus par le Préfet, dans les communes ayant une population de moins de 3.000 habitants, et par le Ministre de l'Intérieur, pour les communes dépassant ce chiffre. La révocation pouvait être prononcée respectivement par le Ministre de l'Intérieur ou par le « Domn ».

Jusqu'à présent, nous avons présenté l'organisation administrative communale, ainsi que les attributions de leurs dirigeants.

Nous essayerons désormais d'exposer comment le législateur de 1864 entendait doter les communes des moyens financiers nécessaires à leur entretien et à leur développement.

Le législateur de 1864, dans sa volonté d'aider le plus possible les intérêts locaux et à cause de sa méfiance envers les organes communaux, qui manquaient généralement d'éducation civique, établit d'une façon catégorique quelles seront les dépenses obligatoires, après avoir auparavant posé le principe que dans les dépenses, il faut distinguer celles qui sont obligatoires, de celles qui sont facultatives.

L'article 119 de la loi de 1864 fait l'énumération des dépenses obligatoires : a) l'entretien du local de la mairie et les frais de bureau de la commune ; b) les frais d'impression nécessaires à la commune ; c) l'abonnement à la Gazette Officielle ; d) les frais nécessaires au

recensement de la population ; e) les frais d'entretien des registres de l'état civil et des tables statistiques concernant la commune ; f) l'indemnité allouée au Maire et le traitement des fonctionnaires chargés de la perception des impôts ; g) le traitement des gardiens de la paix, pompiers, et autres fonctionnaires des communes urbaines ou rurales ; h) le traitement des commissaires et inspecteurs de police ; i) les pensions des fonctionnaires communaux ; j) les dépenses pour le paiement de la location et des réparations nécessaires au local de la Justice de Paix de la « plasa », ainsi que de l'entretien de son mobilier ; k) les dépenses faites pour l'instruction publique ; l) le traitement des prêtres et auxiliaires de l'église ; m) les dépenses pour l'entretien des hospices et asiles ; n) les frais de réparation des édifices communaux ; o) l'entretien des cimetières ; p) les dépenses nécessaires à l'éclairage, au pavage des rues, à l'adduction de l'eau et aux jardins publics ; r) les dépenses pour les plans d'alignement ; s) le paiement des experts ; t) les contributions établies par la loi sur les biens et revenus communaux ; u) le remboursement des dettes et de tous les frais mis à la charge des communes par la loi.

Toutes les autres dépenses non prévues et considérées par l'administration communale comme nécessaires, devaient faire l'objet d'une demande spéciale au Comité Permanent.

Au cas où le Conseil Communal refusait d'allouer les sommes nécessaires pour couvrir les dépenses obligatoires, le Comité Permanent les inscrivait « d'office » dans le budget de la commune, tout en laissant à la commune le droit de faire appel auprès du Ministre de l'Intérieur qui décidait en dernier lieu.

Ce procédé d'établir les dépenses obligatoires, par lequel l'autorité tutélaire avait le droit d'insérer d'office, dans le budget de la collectivité locale, les sommes nécessaires pour les couvrir, constituait un empiètement sur l'indépendance des autorités locales.

Si, vu les principes, il y avait un empiètement sur la liberté des collectivités locales, au point de vue pratique, la mesure était bonne, étant donné la récente existence du régime des finances locales, le caractère assez effacé du contrôle auquel étaient soumis les budgets locaux et surtout la faible préparation des membres du Conseil communal. Le législateur, en fixant les dépenses obligatoires, avait voulu assurer aux collectivités locales un minimum d'activité permettant ainsi l'entretien des services indispensables des collectivités locales.

L'empiètement sur l'indépendance des autorités communales par l'inscription « d'office » des dépenses obligatoires, ne constitue néanmoins aucun obstacle aux activités des communes et à leur développement, à condition, bien entendu, que ces dépenses obligatoires soient choisies judicieusement et dans l'ordre de leur importance.

Le grand défaut de la loi de 1864 était que le législateur mettait à la charge des communes des dépenses ayant un caractère général, qui, normalement, auraient dû être supportées par l'Etat, par exemple les dépenses faites pour les traitements des policiers, l'entretien et le paiement de la location de l'immeuble où était installée la Justice de Paix, les frais nécessaires à l'instruction publique, le traitement des prêtres, etc.

La loi communale de 1864 établissait pour les communes, il est vrai, un régime financier plus indépendant

que celui que prévoyait le Règlement Organique. En plus des revenus qui provenaient des domaines qu'elle possédait ou des arrérages des emprunts où elle plaçait son argent ou enfin des dons et legs qu'elle recevait, la loi, dans son article 124, lui donnait le droit de faire des impositions extraordinaires.

On peut donc conclure, que si le législateur de 1864 fixe, de manière assez arbitraire, les dépenses obligatoires, il laisse en échange aux communes une grande liberté pour rechercher leurs revenus. Ce que la loi fixait à cet égard, c'était seulement la procédure à suivre pour établir ces impositions extraordinaires : le vote du Conseil par la majorité absolue de tous ses membres ; les nouvelles impositions devaient être affichées dans les 15 jours avant leur mise en application sur la porte de la maison communale, pour permettre aux contribuables de prendre connaissance et à ceux qui se trouvaient lésés par les nouvelles contributions, de s'adresser au Comité Permanent. Pour le recouvrement des nouvelles contributions, il fallait un avis du Conseil Permanent et une autorisation du Ministre de l'Intérieur dans le cas des communes rurales ; l'autorisation par l'ordonnance du « Domn », s'il s'agissait des impositions extraordinaires établies par des communes urbaines.

C'est la loi de 1864 avec les modifications ultérieures, dont la plus importante en 1894, qui a régi la vie communale roumaine jusqu'au 1^{er} Janvier 1926, lorsque fut mise en application la loi d'unification administrative.

La loi du 31 Juillet 1894 sur l'organisation administrative, marque les débuts d'un courant de centralisation, s'accroissant de plus en plus, jusqu'à mettre la commune sous la dépendance effective des agents du Gou-

vernement. Nous trouvons une influence constante des législations occidentales et en particulier celle de la législation française. Le législateur roumain, au lieu de tenir compte des réalités de la vie administrative du pays, en suivant son évolution historique, avait adopté le régime centralisateur français tel quel, sans clairvoyance. La centralisation en France était la synthèse d'une tradition séculaire partant de Saint-Louis, pour atteindre son apogée sous Napoléon I^{er}. La centralisation française avait été l'arme avec laquelle la royauté avait lutté contre les tendances centrifuges de la noblesse, afin d'arriver à réaliser l'unité de l'Etat, exprimée par la formule de Louis XIV : « l'Etat c'est Moi ».

En Roumanie, l'imitation de l'organisation administrative française, jeta le pays dans l'abîme des désordres latents. Prenant une fausse route dès le début et la continuant, la décentralisation administrative resta toujours à l'état de vœu constitutionnel et les lois administratives, malgré de multiples et passagers essais, n'ont en rien amélioré la situation financière des collectivités locales.

SECTION IV

Régime financier fondé sur des centimes additionnels, impôts et taxes maxima et fonds communal

La liberté financière que la loi de 1864 avait accordée aux communes fut de courte durée. Des lois postérieures ont restreint la liberté accordée aux communes pour

l'application des charges fiscales. En effet, considérant comme une hérésie le droit des conseils communaux d'établir des impositions extraordinaires et comme un péril pour l'économie locale et surtout pour les finances de l'Etat, une loi fut votée le 22 novembre 1871 : « la loi du maximum des taxes et contributions communales ». Cette loi limite la liberté accordée aux collectivités locales communales pour l'établissement de leurs revenus. Le premier article, tout en autorisant les communes à établir et percevoir des taxes et contributions, limite ces possibilités aux termes fixés par la loi. Ces taxes et contributions, avant d'être perçues, devaient avoir obtenu l'approbation du Comité permanent pour les communes rurales ou du Ministre de l'Intérieur pour les grandes villes et sanctionnée par une ordonnance du « *Donn* », après avis spécial du Conseil des Ministres.

L'article 2 de la loi établissant une distinction entre les taxes et contributions admises pour les communes urbaines et celles des communes rurales, fixe pour les premières, 67 contributions et taxes avec leur « maximum », dont 35 étaient des taxes sur la consommation (boissons, articles coloniaux, pétrole, allumettes, cartes de jeu, etc...) et qui étaient perçues au moment de l'introduction des articles dans la commune où ils devaient être consommés ; les autres taxes et contributions concernaient les voitures, les spectacles, les marchands ambulants, etc.... Pour les communes rurales, l'article 2, prévoyait 17 taxes et contributions : 7 taxes de consommation et 10 autres taxes et contributions, avec un quantum très réduit pour ne pas trop charger les paysans.

On accordait aussi aux communes deux centimes

sur les contributions directes ; au cas où certaines communes avaient besoin d'établir de nouvelles taxes et contributions, on exigeait, pour leur création, l'approbation préalable et expresse des Chambres législatives.

La loi de 1871 péchait par la confusion qu'elle permettait entre les taxes et contributions.

Dans l'énumération qu'elle faisait des taxes et contributions, il n'y avait aucun critérium à cause des défauts dûs à leur variété, à leur mode d'être établies et à la manière dont elles étaient perçues (25) ; de nombreux abus furent commis.

*
**

Aux communes du littoral, la loi du 26 mars 1873 donne le droit de percevoir des taxes spéciales, sous des dénominations diverses, le droit de quais, de balance, etc., toujours dans les limites de la loi.

Après un court intervalle, survint la loi du 5 avril 1874 qui, en dehors des restrictions d'ordre administratif : nomination des maires des communes urbaines et rurales par le pouvoir central, apporta au point de vue financier, des restrictions en décidant que les impositions extraordinaires devraient être votées par une majorité de 2/3 des conseillers en fonction et non seulement par une majorité absolue, comme l'exigeait la loi communale de 1864.

La loi du maximum de 1871 et la loi communale de 1874, en introduisant des restrictions, faisaient obstacle

25) La loi de 1871 ne prévoyait pas des normes spéciales pour leur perception ; cette lacune fut comblée par la loi « pour la constatation, la perception et la poursuite des revenus communaux du 20 Février 1887 », modifiée en 1889.

au développement de la vie communale qui avait précédemment commencé sous de bons auspices.

Un faible essai de doter les communes avec des revenus suffisants pour faire face aux besoins quotidiens, est entrepris par la loi du maximum du 4 juin 1893.

Le régime financier des communes, établi par les lois alors en vigueur, se basait sur des accises (26) et des centimes additionnels (27). Le législateur de 1893 chercha alors, par des augmentations et par la création de nouvelles contributions, à venir en aide aux communes. En effet, le tableau annexe de la loi prévoyait un nombre assez grand (168) d'articles imposés aux accises.

Le législateur de 1893, en modifiant la loi du maximum des taxes et contributions communales de 1871, imposa au moment de leur mise en vente, non seulement les articles introduits dans la commune, comme le prévoyait la loi de 1871, mais aussi les articles produits, fabriqués, préparés ou récoltés à l'intérieur de la commune et inscrits dans le tableau annexe de la loi. Pour encourager le commerce, l'article 5 prévoyait pour les commerçants qui introduisaient des marchandises dans la commune, pour les producteurs et fabricants, la permission d'entreposer leurs marchandises à l'intérieur de la commune, en ne payant les droits d'accises qu'à leur mise en vente.

Le tableau annexe de la loi prévoyait aussi diverses taxes pour le droit de jouissance de certains biens du domaine public de la commune, ainsi que pour les services communaux, tel le service des eaux, d'enlèvement

(26) Pour se faire une idée de la place qu'occupaient les accises dans les revenus des villes roumaines, il suffit de citer quelques exemples : Craiova 49,26 %, Bârlad 86,03 %, Constanta 45,39 %, Bacău 76,50 %.

(27) 98 % du total des communes était formé par les accises et les centimes additionnels ; I. MERLESCU.

des ordures, etc.... Ces taxes ne pouvaient être appliquées sans l'approbation du Ministère de l'Intérieur pour les communes chefs-lieux de département, et sans celle du Comité Permanent, pour les autres communes. Il y avait là un commencement d'application du principe de l'obligation pour les particuliers de payer la contre-valeur des services rendus par la collectivité.

On prévoyait également un impôt de 4 % sur le revenu net de la propriété bâtie, ainsi que sur des terrains non bâtis, afin de forcer leurs propriétaires à les rendre productifs.

Les centimes additionnels sur les contributions directes de l'Etat ont été augmentés à 4 centimes pour les communes urbaines et à 2 centimes pour les communes rurales.

Ce régime financier présentait plusieurs défauts : un abaissement moral par le fait que la majeure partie des revenus provenait des accises et touchait donc surtout la classe pauvre par l'amoindrissement de la productivité et enfin, par le fait que la perception des revenus communaux pouvait être concédée ; tout ceci fit donc échouer la réalisation de l'intention du législateur de 1893.

La loi modificatrice de l'organisation des communes urbaines du 31 juillet 1894 qui intervint à l'époque, prévoyait la division des revenus communaux, en revenus ordinaires et extraordinaires (art. 101) ; contrairement à la loi de 1864, celle-ci établit d'abord les revenus en les énumérant, pour déterminer ensuite les dépenses.

Les revenus ordinaires se composaient ainsi : 1° taxes et contributions créées conformément à la loi du maximum et aux autres lois spéciales ; 2° taxe de pâturage

sur les prairies de la commune ; 3° produit des biens communaux ; 4° produit des terrains affectés aux enterrements ; 5° produit des concessions d'eau, d'enlèvement des ordures ménagères, etc... ; 6° produits des amendes judiciaires attribuées par des lois aux communes ; 7° contributions légales et tout revenu annuel sans distinction spéciale.

En dehors des revenus ordinaires, il y avait les revenus extraordinaires provenant : 1° des contributions extraordinaires fixées par les lois ; 2° des dons et legs ; 3° du prix des biens aliénés ; 4° de la valeur du capital consigné et du produit des arrérages des emprunts ; 5° des revenus occasionnels.

L'établissement des impôts et contributions communales était décidé par le Conseil Communal à la majorité absolue de tous ses membres, leur création devant être autorisée par une loi. Le recouvrement des taxes communales prévues par des lois était soumis à une autorisation donnée par décret royal à la suite d'un avis spécial du Conseil des Ministres.

Les modifications, suppressions ou réductions des taxes et contributions des communes, ne pouvaient avoir lieu que par un vote du Conseil Communal soumis à l'approbation, par décret royal, à la suite d'un avis du Conseil des Ministres.

Les emprunts communaux, ainsi que tous les actes engageant les ressources des exercices futurs, ne dépassant, pour ce qui est de la somme annuelle à payer, unie aux autres sommes dûes à la suite des engagements antérieurs, le 20^{me} du revenu ordinaire du budget et la durée de 5 ans, devaient obtenir une autorisation du Conseil communal soumise à l'approbation du Ministre de l'Intérieur.

Sur la question des dépenses, la loi de 1894 apportait une systématisation qui constituait un vrai progrès par rapport à la loi de 1864. En effet, l'article 109 déterminait la division des dépenses communales en ordinaires et extraordinaires, définissant ce que sont ces dernières. Les dépenses extraordinaires sont celles ayant un caractère occasionnel ou temporel en se couvrant par des revenus extraordinaires.

L'article 110 maintient la division des dépenses en obligatoires et facultatives avec une énumération pour les premières assez semblable à celle de la loi de 1864.

Le régime financier que la loi communale de 1894 appliquait, se fondait en réalité sur des taxes et contributions créées par la loi du maximum de 1893, surtout pour les communes rurales qui n'avaient pas un patrimoine privé. Comme nous l'avons montré plus haut, la loi du maximum des taxes et contributions communales de 1893, n'ayant pas atteint son but, le régime financier communal laissait à désirer. En effet, les revenus créés aux communes par les accises, malgré leur grand nombre, étaient tout de même *insuffisants*. En outre, les accises, par leur nature, étaient *odieuses* pour les couches pauvres de la population et *désavantageuses* pour l'économie et l'industrie nationales.

Les accises étaient *insuffisantes*, car sur leur totalité de 168, seulement un tout petit nombre était productif. Eludant la loi, on crée en marge des villes extramuros, des grands magasins nommés universels, qui bénéficiant du manque d'accises ou de certaines taxes, attiraient, par leur bas prix, les habitants des villes qui s'approvisionnant dans ces endroits, introduisaient les

marchandises en les soustrayant ainsi aux droits de l'octroi. A côté de ces magasins s'organisèrent alors de nombreuses bandes de contrebandiers, composées d'hommes qui, délaissant les travaux agricoles, s'adonnèrent aux pratiques les plus condamnables. On chercha à remédier à la multiplication de ces contrebandes par l'intensification du contrôle, qui, à côté du caractère difficile qu'il présentait, entraînait d'énormes frais pour les autorités communales.

Les accises étaient aussi *odieuses* par leur nature même, car elles ne grevaient que les denrées de première nécessité pour la subsistance des contribuables ; or, la consommation ne s'augmentant pas en proportion des fortunes, il résultait que cet impôt avait un effet inverse à l'impôt progressif, touchant relativement plus le pauvre que le riche, créant une inégalité qui ne saurait être corrigée par une plus forte imposition des qualités supérieures de ces denrées. Les impôts de consommation sont réglés selon l'importance de la consommation et non selon celle des revenus, et comme l'importance de la consommation dépend surtout du nombre des personnes vivant des revenus de celui qui est imposé, il résulte qu'un célibataire paye moins qu'un contribuable qui a l'obligation d'assurer l'existence de plusieurs enfants. Certains auteurs, tels que Vauban dans son ouvrage « *Projet d'une dîme royale* », Boisguillebert dans son « *Factum de la France et Détail de la France* » sont contre les accises (28). Turgot, en 1774, écrivait : « l'octroi est un droit abusif dont usent les villes pour se procurer des ressources pécuniaires aux

(28) BRASCH : *La commune et son système financier en France*, 1879.

dépens des campagnes, en soumettant toutes leurs denrées qui en diminuent la consommation et qui sont en outre supportées par les citadins les plus pauvres ».

Frappant les objets de première nécessité, les prix augmentent et font élever à leur tour les salaires. Ce phénomène gênait l'industrie et la classe ouvrière par les crises qu'il pouvait y produire, tant qu'un équilibre ne s'établissait entre les salaires et le prix des denrées.

Les accises étaient *désavantageuses* pour l'économie du pays, car elles compromettaient les exploitations agricoles, par la réduction des débouchés de ces produits ; de plus, elles constituaient un obstacle aux principes du libre échange. En 1776, Adam Smith exprimait l'opinion que la non existence des accises et la liberté des transactions entre les communes, fut l'une des principales causes du progrès des collectivités locales en Angleterre.

Ce fut dans les périodes de crise économique, lorsque le fisc avait le plus grand besoin d'argent que les accises se montrèrent insuffisants.

Elles présentaient même un danger pour l'organisation de l'Etat du point de vue de la solidarité devant exister entre toutes les régions du pays. Une des revendications de la Révolution française fut la suppression des barrières entre les villes.

Tous ces désavantages attirèrent, dès le commencement, l'attention des dirigeants roumains ; mais, étant donné que les collectivités locales tiraient la majeure partie de leurs revenus des accises, ils ne firent rien. Une réforme devait néanmoins être accomplie, mais plus tard.

La « *loi sur la suppression des accises et la création*

du fonds communal » de 1903, dûe au ministre des Finances, Emile Costinesco, introduit pour les collectivités locales un régime financier différent et nouveau.

Quelles furent ces réformes et sur quels revenus était basé le nouveau régime financier ?

Bien que le législateur intitulait sa loi « pour la suppression des accises..... », l'expression n'était pas juste, car en réalité on ne supprimait pas les accises, qui sont des impôts sur les articles de consommation et qui continuaient à être perçues par les communes ; ce qu'on changeait, c'était seulement le mode de leur perception et leur nombre qui diminuait (29).

On espérait remplir le vide qu'avait produit dans les budgets locaux la suppression des taxes d'octroi par la perception de l'Etat et la centralisation sur tout le territoire :

1°) des taxes sur les articles de consommation, limitativement énumérés par la loi ; 2°) du produit d'un centime sur les contributions directes envers l'Etat ; 3°) d'une 1/2 de centime additionnel que la loi créait sur les mêmes contributions ; *c'est-à-dire par des revenus constituant le « fonds communal »*.

Le pivot du nouveau régime financier des collectivités locales était donc constitué par ce « fonds communal » qui se créait.

Les droits de taxes qui revenaient au fonds communal étaient payés par le commerçant, l'acheteur de la marchandise, à l'exception du cas où le producteur faisait lui-même le commerce de détail. Conformément à l'article 8 de la loi, la constatation et la perception des revenus du fonds communal se faisaient : 1°) pour les

(29) Dans ce sens Cass. Roumaine, 24 Sept. 1904. Déc. N° 1140.

produits et objets fabriqués dans le pays, à l'exception du vin, racki et eau de vie, sur le lieu de production ; 2°) pour les produits et objets importés, la taxe était payée à la douane aux agents de l'Etat ; 3°) pour le vin, racki et eau de vie, on percevait la taxe au moment de leur mise en vente, par un agent du fisc.

Il était admis, d'autre part, que des crédits allant jusqu'à 450 lei puissent être ouverts aux producteurs de vin, racki et eau de vie pour le paiement de ces taxes ; pour les sommes dépassant ce chiffre, une approbation spéciale de l'administrateur des finances, était nécessaire.

Au chapitre V, articles 17, 18 et 19, on prévoyait, pour faciliter les transactions commerciales, d'accorder aux débiteurs du fonds communal, après accomplissement des formalités constatant les taxes dûes, la possibilité d'entreposer les marchandises dans des entrepôts de l'Etat, des communes ou des particuliers autorisés par le Ministère des finances. Les taxes dûes étaient payées à la sortie des marchandises de ces entrepôts ; même à ce moment, il était possible au moyen d'une garantie formée par des effets publics déposée entre les mains de l'Administration financière, d'ajourner le paiement pour un délai allant jusqu'à 3 mois ; sur la somme créditée un intérêt de 2 % était exigé.

Le fonds communal était administré par le Ministère des finances, par un service spécial de la direction de la comptabilité générale de l'Etat.

Le budget du fonds communal était soumis chaque année, en même temps que le budget de l'Etat, au vote de la Chambre des Députés. L'Etat, c'est-à-dire le Ministère des Finances, répartissait, après chaque recense-

ment général, à savoir tous les 5 ans, entre toutes les communes de la Roumanie, le fonds ainsi réalisé. Cette répartition devait être approuvée par le Conseil des Ministres, sanctionnée et décrétée par le Roi.

Avant de procéder à la répartition, on déduisait 5 % de ce fonds destiné à l'Etat pour couvrir ses frais de perception et d'administration et 8 % qui devait former la réserve du fonds communal nécessaire à combler les déficits des années de crise (30).

La répartition se faisait ensuite de la manière suivante :

Pour les communes rurales, on allouait une somme égale à leurs revenus provenant des accises pour l'année 1901, augmentée de 50 % ; cette somme était divisée entre elles, au prorata des patentes, licences pour boissons et contributions pour voies de communication, en se fondant sur les rôles de la dernière année.

Pour les communes urbaines, on donnait une somme égale à la moyenne des encaissements des accises sur les dernières cinq années, après déduction de 10 % considérés comme frais de recouvrement et d'administration.

Pour l'année 1903, lorsque les accises furent supprimées, les revenus des communes ont été de 26 millions lei dans les 2.977 communes de Roumanie, pour une population de 6 millions d'habitants (31).

Emile Costinesco, par sa réforme, témoignait de ses bonnes intentions, malheureusement le moment où elle fut réalisée n'était pas trop opportun (32). L'apprécia-

(30) Le décret-loi N° 2278 de 1920 passait cette réserve à l'Etat pour lui permettre d'accorder des subventions aux communes ayant subies des grands dommages pendant la guerre.

(31) Pop ROMUL : *Bugetele Comunale*, Orodea, 1931.

(32) La réforme fut vivement critiquée par N. Filipesco, Take Jonesco, etc.

tion de cette réforme peut se faire à deux points de vue : celui de la moralité et celui de la productivité.

Du point de vue moral, il est certain que la réforme d'Emile Constinesco apportait un dégrèvement sensible aux charges pesant sur les classes pauvres ; mais elle supprimait aussi les ressources mêmes, des collectivités locales. Réalisant les vœux d'un principe démocratique, en substituant au régime vexatoire des octrois, le nouveau régime financier, il n'en est pas moins vrai que du point de vue de la productivité, celui-ci était insuffisant à un moment où les collectivités locales étaient en pleine transformation. Il y avait là des modifications répondant plutôt à des aspirations de justice sociale, que d'une meilleure adaptation des revenus aux dépenses considérablement augmentées des collectivités locales.

Même si le nouveau régime financier adopté et appliqué présentait des avantages, le moment de la réforme était mal choisi, la crise de 1900-1901 avait laissé les finances de l'Etat dans un état difficile, dont elles se ressentaient encore (33).

Le système du fonds communal suppose aux finances d'un Etat une santé et une solidité excellentes, cela pour que l'Etat, au cas où le fonds communal serait insuffisant, puisse faire face aux besoins. L'exemple de la Belgique ou de la Hollande, dont les bons résultats ont inspiré le législateur roumain, confirme les objections que nous venons de faire. Les finances publiques des deux pays, au moment de la réforme, étaient en pleine prospérité. En Belgique, les accises furent suppri-

(33) Le budget de l'Etat pour l'année 1900-1901 avait un déficit de 27.244. 017.10 lei : Th. ASLAN : *Finantele României*.

mées par la réforme du Frère Orban en 1860 et remplacées par un fonds communal composé des revenus cédés par l'Etat. Il fut ainsi cédé 40 % du revenu brut des postes, 75 % du produit du droit d'entrée sur le café et 34 % des revenus que l'Etat percevait par des taxes sur le vin, l'alcool, la bière, le vinaigre et le sucre provenant de l'étranger (34). En Hollande, le chef du parti libéral, A. R. Thorbecke, par la loi du 7 juillet 1865, supprima les accises sans les remplacer par un fonds communal. Cette année sur 1.000 communes, 621 percevaient des accises. Sur les revenus de la ville de La Haye, 79 % en provenaient des accises (35). Pour couvrir les pertes produites par la suppression des accises, on accordait aux communes $4/5$ du rendement des contributions personnelles de l'Etat. Ce système présentait l'avantage que le « montant » de cette subvention qui leur était cédée, pouvait s'augmenter si les impôts personnels avaient un plus grand rendement. Plus tard, vu leur insuffisance, l'Etat accorda aux communes la possibilité de créer des centimes additionnels sur les contributions directes, ainsi que des subventions au prorata de leurs habitants.

Mais tout cela exigeait, bien entendu, une bonne santé des finances de l'Etat.

Qu'avait essayé de faire Costinesco ? A la place des octrois, il avait créé le « fonds communal », le considérant comme « base » du nouveau régime financier. Le procédé, croyons-nous, était mauvais ; nous admettons bien le fonds communal, mais comme procédé fiscal

(34) François DELLA VALLE : *L'administration communale en Belgique*, Lille, 1911.

(35) S. GARGAS : *Les finances municipales aux Pays-Bas* : Revue de Science et de Législation Financière, 1930.

accessoire d'une étendue étroite, destiné à fournir aux collectivités locales des ressources d'appoint, et cela seulement au cas où une indépendance financière complète serait impossible de leur être accordée.

L'idée du fonds communal est basé sur le principe de l'étroite solidarité qui doit exister entre les collectivités locales urbaines et rurales d'une même nation ; par lui, les communes riches doivent venir en aide aux communes pauvres.

Nous supposons qu'il eut été préférable que Costinesco eut accordé aux collectivités locales le droit de créer certaines taxes ou certains impôts indépendants, selon des normes plus équitables, car l'autorité communale étant plus près des besoins locaux, pouvait mieux adapter les revenus aux dépenses. Enfin, comme le régime financier des collectivités locales ne présente pas seulement l'aspect des revenus, mais aussi celui des dépenses, une plus juste répartition des attributions entre l'Etat et les collectivités locales était plutôt nécessaire.

Par le système du « fonds communal » l'Etat répartissait de façon discrétionnaire, aux collectivités locales, les sommes perçues ; cela se faisait en ne suivant aucun critère bien établi, et sans tenir compte de la diversité des situations. Les sommes attribuées par l'Etat, selon la loi Costinesco, n'avaient aucune base équitable et étaient sans aucun rapport avec les besoins des collectivités ; certaines communes, malgré la quote-part reçue sur le fonds communal, ne pouvaient pas faire face à leurs obligations, pendant que d'autres ne savaient que faire de ces sommes ; cette « manne » était une tentation au gaspillage.

Le système du fonds communal n'ayant aucune élas-

ticité, les collectivités locales n'avaient aucune possibilité de faire varier les revenus à leur gré et se voyaient tenues à encaisser les sommes qui leur étaient dûes, exactement comme s'il s'agissait de subventions. Le manque de stabilité des répartitions annuelles rendait aussi impossible l'évaluation des budgets des collectivités locales et obligeait constamment de modifier les prévisions, cela surtout dans un moment où ces collectivités étaient en pleine transformation.

Le système du fonds communal était donc un moyen facile, mais non équitable qui remplaçait un mal par un autre.

Le fonds communal a alimenté pour une grande partie les budgets des communes. Mais après la guerre, la part qu'il apportait aux collectivités locales est tombée à un tel point, que pour l'année 1931, elle représentait pour la ville de Bucarest la quotité ridicule de 1,82 % du total de ses revenus. Pour se faire une idée de cette situation, voici un tableau établi concernant la ville de Bucarest (36) :

Année 1903-1904	lei or..	7.064.874,	c'est-à-dire	47,76 %	du budget
» 1913-1914	»	6.914.874,	»	»	29,86 % du budget
» 1924	papier	21.194.604,	»	»	2,76 % du budget
» 1927	»	118.437.261,	»	»	10,74 % du budget
» 1928	»	130.137.073,	»	»	9,35 % du budget
» 1930	»	67.070.598,	»	»	4,19 % du budget
» 1931	»	38.000.000,	»	»	1,82 % du budget

Etant donné que l'équilibre entre les revenus et les dépenses était des plus précaires, car les dépenses

(36) Pop ROMUL : *Bugetele comunale Oradea, 1931.*

avaient une tendance continue à s'augmenter, tandis que les recouvrements effectués sur des bases très étroites restaient insuffisants, Costinesco, dans la même session parlementaire, propose que soit voté comme complément du régime financier, nouvellement introduit, un projet de loi modifiant celle de 1893 sur le « maximum des taxes et contributions communales ».

Le nouveau projet sur le maximum des taxes et contributions communales cherchait à donner au régime financier, si rigide, une certaine souplesse ; en multipliant les taxes, on voulait répondre à la « diversité » élément indispensable à un bon régime financier ; en augmentant les ressources des revenus, on essayait de faire face aux dépenses. Une telle réforme était nécessaire, car après la suppression des octrois, le fonds communal demeurerait insuffisant.

A part les impôts établis par l'article 1 et énumérés avec un maximum limité, dans le tableau annexe de la loi (impôts sur les articles de consommation, impôts sur la circulation des marchandises et impôts somptuaires ou impôts frappant les objets de luxe), le projet prévoyait dans son article 4 que pouvaient être établies : 1°) des taxes frappant l'usage temporel des biens du domaine public, par exemple les jardins ; 2° des taxes pour différents services rendus par la commune (eau, enlèvement d'ordures, etc....). Les Conseils communaux étaient seuls en droit de déterminer leurs quotes et par des règlements, si ces services étaient obligatoires ou facultatifs pour les habitants.

Dans le tableau annexé à la loi, il était prévu que les communes urbaines pouvaient percevoir un impôt de 4 centimes sur les contributions directes envers l'Etat

et 2 centimes les communes rurales et aussi un impôt supplémentaire de 4 % sur le revenu net des propriétaires des terrains bâtis et non bâtis.

Ce projet accordait aussi la possibilité aux communes d'établir le monopole du service des pompes funèbres.

Le projet du « maximum des taxes et contributions communales de 1903 appliquait en partie, quoique timidement, les principes concernant les impôts locaux réels, introduits en Allemagne par Von Miquel (1893), soutenues en France par le Professeur Allix, M. de Bocquet (ancien président de la Commission des Contributions directes de la Ville de Paris) : certains impôts locaux doivent être établis proportionnellement aux biens possédés dans la commune ou aux consommations qui y sont faites. Ils doivent en outre, être fondés plus sur l'importance des services rendus que sur l'égalité des sacrifices.

Malgré que ce projet présente un certain progrès, de même que la loi de 1893, il pêchait par l'adoption du principe de la restriction en ce qui concerne le nombre et le quantum des taxes qui d'ailleurs étaient atteintes dès la première année (37).

Par une limitation imposée aux finances locales, le législateur posait encore le principe que tout impôt ou taxe nouvelle, non incluse dans le tableau annexé à la loi, avait besoin de l'approbation du roi à la suite d'un avis rendu par le Conseil des Ministres.

Le projet fut voté le 27 mars 1903 et restait en vigueur avec quelques modifications ultérieures jusqu'au 22 juin 1923.

(37) I. N. STAN : *Finantele locale in cadrul economiei publice*. Bucaresti, 1933.



De l'évolution du régime financier des collectivités locales dans le cadre de l'organisation administrative de la Roumanie, jusqu'à la guerre mondiale, il résulte qu'il ne peut être question d'une décentralisation administrative proprement dite et par conséquent d'un régime financier local indépendant.

Les revenus des collectivités locales, établis par les lois d'organisation administrative que dominait le principe contralisateur, et aussi par les diverses lois spéciales, étaient composés comme suit :

Adjonction aux impôts de l'Etat sous forme de cotes ou centimes additionnels, des prélèvements sur le produit de certaines taxes et impôts (la quote-part du fonds communal), auxquels on ajoutait les taxes et les impôts dont la limitation résultait de la loi.

Aucun impôt ou taxe ne pouvait être perçu par les collectivités locales que sur la base d'un texte de loi, ainsi le régime financier des collectivités locales apparaît circonscrit par les lois fiscales de l'Etat et par celles d'organisation administrative contenant des dispositions financières.

C'est l'Etat donc qui établit, pour les collectivités locales, la matière imposable et le maximum des quotités percevables, et c'est toujours lui qui mettait à la charge de ces collectivités les dépenses obligatoires. Cependant, même dans le cadre limité, les collectivités locales ne possédaient pas une trop large liberté, car la fixation des quotités — dans les limites fixées par la loi — avait besoin de l'approbation de l'autorité tuté-

laire. Le pouvoir central s'était réservé sur les collectivités locales un droit de contrôle et de tutelle administrative, poussé non seulement dans le domaine purement administratif, mais aussi dans celui financier.

Voilà donc l'aspect général du régime financier des collectivités locales d'avant-guerre.

CHAPITRE II

LE RÉGIME FINANCIER DES COLLECTIVITÉS LOCALES DANS LES PROVINCES RÉUNIES

Une succincte vue d'ensemble serait intéressante à faire sur les régimes financiers des collectivités locales dans les Provinces, qui à la suite de la guerre mondiale, revinrent à la Roumanie ; on pourrait ainsi mieux comprendre comment les législateurs étrangers les ont dotées de revenus, et cela est d'autant plus intéressant que *ces régimes ont continué à rester en vigueur*, même après la reconstruction de la Grande Roumanie, jusqu'à la date du 1^{er} janvier 1926, date qui marque la mise en application de la loi pour l'unification administrative.

SECTION I

Le régime financier des collectivités locales en Transylvanie

En Transylvanie, sous la domination hongroise, les collectivités locales furent régies par les lois suivantes :

loi XXI de 1886 pour l'administration des Comitats et municipales ; Loi XXII de 1866 pour l'administration des communes ; Loi XIV de 1883 concernant les finances des Comitats.

Après la guerre, jusqu'à la loi d'unification administrative, ces lois ont subi certaines petites modifications (1) exigées par le changement de souveraineté et à cause de la Constitution Roumaine de 1923.

En nous conformant au plan que nous nous sommes fixé au début de ce travail, nous essayerons, pour mieux expliquer la valeur du régime financier des collectivités locales, d'exposer l'organisation politico-territoriale de la Transylvanie, étant donné qu'un lien étroit existe entre le régime financier local et l'organisation administrative des collectivités locales.

Comme première division politico-territoriale de la Transylvanie, on trouve les « *comitats* » qui correspondent aux « *judet* » de l'ancien Royaume ; mais la notion du « *comitat* » est différente de celle du « *judet* » ; le « *comitat* » ayant son origine dans la conquête, il a été d'abord une unité féodale, tandis que le « *judet* » fut une circonscription du droit administratif. A la tête du « *comitat* » se trouve un organe de contrôle et surveillance s'appelant « *le comes* », qui est un représentant de la haute noblesse, ayant sous ses ordres la petite noblesse qui était chargée de la satisfaction des besoins secondaires (2). Le « *comes* » ne faisait pas partie de l'organisation active de l'administration du « *comitat* ».

(1) Décret n° 2 du 24 Juin 1919, rendu par le « Conseil dirigeant de la Transylvanie », de Sibiu.

(2) Julian PETER : *L'administration locale en Transylvanie*. Bucarest, 1935.

A. — *Les organes administratifs actifs et délibérants étaient :*

1°) La « *Congrégation du Comitatus* » qui représentait la totalité du comitat exerçant en son nom le droit d'autorité ; elle était une assemblée fort nombreuse (le chiffre variait d'après le nombre de la population ; en tout cas le nombre de ses membres était de 120 au minimum et de 600 au maximum) composée de membres et fonctionnaires investis par la loi (3) ; la moitié de ses membres était élue par la population du comitat et l'autre, par les citoyens les plus imposés, nommés « *virilisti* » (4). La représentation proportionnelle ou tout autre mode de représentation pour la minorité était inconnue ; en conséquence, les Roumains, quoique fort nombreux, n'ont jamais pu entrer dans l'administration des collectivités locales de la Transylvanie, sous la domination hongroise.

2°) Le *Comité administratif* était composé de trois éléments : a) six fonctionnaires de l'État (le préfet, le procureur, l'inspecteur des écoles, le directeur des finances, le chef du service des ponts et chaussées, le référent économique) ; b) cinq fonctionnaires du comitat ; c) dix membres élus par la congrégation dans son sein pour deux ans. Le préfet (le *comes*) était le président. Le comité administratif siégeait en séances ordinaires et extraordinaires ; il travaillait en séances plénières ou en sous-commissions et en délégations. Les attributions du comité étaient de trois sortes : celles concernant l'harmonisation de l'activité des services administratifs, la

(3) Les sous-préfets, les chefs-notaires et notaires, jurisconsults, le président de la « *cedria orfanala* » et les asseurs, le médecin chef, le pretor chef, maires des villes et le chef du service des ponts-et-chaussées.

(4) Supprimés par le Conseil dirigeant.

solution des affaires administratives, ainsi que celles de donner des avis et de faire des propositions.

B. — *Organes exécutifs*. — Le sous-préfet, fonctionnaire de carrière, nommé pour une durée de 6 ans, l'homme de confiance du préfet (le comes) qui, comme nous venons de le dire, n'était pas un administrateur actif (5).

D'après la loi XXI de 1886, les « comitats » exerçaient : l'administration autonome (intérêts régionaux) ; l'intermédiaire pour l'administration de l'Etat (intérêts généraux) ; ils pouvaient en outre s'occuper de questions d'intérêt général concernant même le pays tout entier. La loi ne faisait pas une délimitation rigoureuse entre l'administration autonome et l'activité comme intermédiaire pour l'administration de l'Etat. Le « Comitatus » avait ainsi un double caractère : celui d'unité administrative autonome régionale et celui de cadre pour le décongestionnement des services de l'Etat.

En vertu du droit autonome d'administration, le « comitat » pouvait résoudre lui-même les affaires intérieures, déterminer les dépenses nécessaires à l'administration, ainsi que leur mode de recouvrement.

La source du droit pour le régime financier du « comitat » se trouvait dans la loi XIV de 1883. D'après cette loi, les ressources financières du « comitat » provenaient : a) d'une subvention annuelle que l'Etat lui versait (l'Etat ne possédant pas d'organes d'administration générale dans les comitats et prévoyant l'administration de ses intérêts généraux par les organes du comitat, prenait à sa charge la rétribution des fonctionnaires du comitat) ; b) des revenus propres (de la fortune par-

(5) ONISOR : *Tratat de Drept Administrativ*. Cluj. 1925.

ticulière du « comitat ») ; c) de l'impôt supplémentaire (des centimes additionnels) qui pouvait aller jusqu'à 3 % sur les impôts directs ; cet impôt pouvait être employé pour des buts d'administration, économiques, culturels et de bienfaisance. Avec l'autorisation préalable du Ministre de l'Intérieur et de celui des Finances, on pouvait encore percevoir un impôt supplémentaire de 2 % sur les impôts directs ; ayant dépassé 5 %, on demandait l'autorisation du pouvoir législatif.

Le budget était voté par la « congrégation » et ensuite présenté au Ministère de l'Intérieur qui vérifiait si les dépenses étaient couvertes par la subvention accordée par l'Etat, s'il y avait ou non l'impôt supplémentaire et s'il y avait des oppositions contre lui, et enfin, si la fortune du comitat était bien administrée. Le ministère pouvait faire des objections, refuser l'approbation ou demander même de dresser un nouveau budget.

Dans l'organisation politico-territoriale de la Transylvanie, à côté des comitats, il y avait les *communes*.

En Transylvanie, sous le régime décentralisé, la commune jouissait d'une assez grande autonomie financière. La tutelle s'exerçait exceptionnellement et cela toujours par un organe collectif élu. L'organisation communale en Transylvanie était réglementée par la loi de 1886, et par un certain nombre de lois spéciales. La loi hongroise divisait les communes (közseg) en quatre classes suivant leurs capacités : les *petites communes*, qui pour faire face aux obligations que leur imposait la loi, avaient besoins de s'associer ; les *grandes communes*, qui répondaient à leurs obligations ; les *villes avec magistrat*, qui étaient des communes urbaines ayant un

organe administratif propre, grâce à leurs revenus spéciaux, et enfin, *les villes municipales*, qui étaient les grandes villes, décrétées ainsi par la loi, pour leur importance exceptionnelle (assimilées au comitat).

Les communes exerçaient leur droit d'autonomie par un corps représentatif et délibératif désigné sous le nom de « *representanta* », composé par moitié de membres élus et de membres de droit. Tous les membres de droit devaient avoir la nationalité hongroise et avoir obtenu « l'appartenance » (6). Le nombre des conseillers variait selon le chiffre de la population entre 10 et 200.

L'organe exécutif était un comité élu appelé « *antis-tia* » dont la structure variait. L'« *antis-tia* » se réunissant rarement, et à cause du trop grand nombre de membres dont elle était composée, la loi a créé un autre organe plus restreint, le Sénat, chargé de régler les affaires quotidiennes de la commune (7).

Le *municipe* était organisé par la loi XXI de 1886 (la même qui organisait les « *comitats* »). Chacun des *municipes* possédait les organes suivants : l'assemblée générale (« *congrégatia* ») organe délibératif, le sénat de la ville et le maire organes exécutifs. Les organes des *municipes* jouissaient d'une grande autonomie. Le Ministère de l'Intérieur n'avait qu'un droit de surveillance sur l'administration municipale, et si par ses interventions, il lésait les autorités locales, la municipalité avait, au moyen du droit de pétition, la possibilité de faire appel à la Chambre des Députés. A la différence des autres communes qui dépendaient du comitat, la municipalité dépendait directement du gouvernement.

(6) L'appartenance était une citoyennité locale qui était acquise après un certain temps d'habitation dans une commune.

(7) ONISOR, *Op. cit.*

Pour pouvoir arriver par l'autonomie administrative au libre et naturel développement des collectivités locales, la loi hongroise devait accorder en même temps une large autonomie financière à ces organisations. En effet, le législateur de 1886 accordait aux autorités des collectivités locales, comme étant seules à bien connaître la situation locale, le droit de disposer de leurs biens, de fixer les charges d'après les besoins et la capacité contributive des citoyens. Le régime financier local, créé par la loi hongroise, se basait sur les sources de revenus suivantes :

1°) La fortune de la commune.

2°) Les centimes additionnels sur les impôts directs de l'Etat (8). Il est à remarquer que la loi ne fixait pas un maximum, laissant aux autorités communales le soin de les adapter, aux besoins de la commune.

3°) Les « aruncuri » spéciaux.

4°) Taxes et impôts communaux (octrois, impôts somptuaires, taxes pour les services publics, l'usage du domaine public).

5°) Les prestations en nature, convertibles en argent, pour l'entretien et la construction des voies et routes d'intérêt local et des pacages communaux.

Les villes où siégeait un magistrat avaient la possibilité de créer, avec l'approbation du gouvernement, des impôts supplémentaires sur les impôts directs et même, des impôts nouveaux non encore utilisés par l'Etat, mais

(8) *Six impôts de produits* : l'impôt foncier, l'impôt sur les propriétés bâties, l'impôt sur les mines, carrières, etc, l'impôt sur la patente, l'impôt sur les entreprises, l'impôt sur les ventes et intérêts.

Un impôt progressif sur le revenu.

Un impôt exceptionnel créé pendant la guerre sur l'ensemble de la fortune déclarée par le contribuable.

cela, seulement au cas où on ne mettait pas en péril l'industrie et le commerce.

Le critérium de la détermination de l'impôt était la nature des dépenses auxquelles il devait faire face ; ainsi, les dépenses administratives qui intéressaient dans une même mesure tous les membres de la commune, devaient être supportées par des centimes additionnels sur les impôts de l'Etat ; les dépenses intéressant la possession des terrains étaient supportées par ceux qui en possédaient ; les dépenses de police interne et de sûreté générale, étaient couvertes par des « aruncuri » spéciaux sur l'impôt foncier, impôt sur mines, etc...

Le régime financier des collectivités locales en Transylvanie, malgré les possibilités d'un bon développement qu'il donna aux communes et aux comitats, a perdu avec le temps de sa simplicité, devenant un régime mixte et confus, perdant beaucoup de sa valeur primitive (9).

SECTION II

Le régime financier des collectivités locales en Bukovine

L'organisation administrative-territoriale des provinces autrichiennes d'avant-guerre — donc aussi celle de la Bukovine — se basait sur la loi du 19 Mai 1868 dont le principe fût la décentralisation la plus large.

La province de Bukovine était administrée par une Diète qui siégeait à Cernauti. La province était divisée en « districts » ou « capitanate » (Bezirkshauptmannschaft), ayant à leur tête le capitaine du district. La

(9) I. PETER, *Op. cité.*

capitale de la province, la ville de Cernauti, formait un district, étant une ville avec un statut propre. Le district en Bukovine était une division administrative de l'Etat et n'était pas une personnalité de droit public représentant les intérêts régionaux. Les intérêts régionaux et communaux étaient représentés uniquement et exclusivement par les communes.

Les communes étaient : 1°) locales (Ortsgemeinde), c'étaient celles qui possédaient les moyens d'accomplir toutes les attributions administratives ; 2°) associées (Bezirksgemeinde = commune districte), celles qui n'en n'ayant pas les moyens, s'unissaient pour arriver à ce but ; 3°) des territoires domaniaux (Gertsgebite = domaines), celles qui formaient seules une unité administrative locale supportant les charges administratives de la commune ; 4°) des villes avec un statut propre, dépendant directement du gouvernement, sans qu'elles aient un lien organique avec le district administratif, dans la circonscription duquel elles se trouvaient.

Les communes jouissaient d'une certaine autonomie administrative et financière. Chacune d'elles avaient un organe délibératif — le comité communal — doté d'une compétence générale sur toutes les questions d'intérêt local et un organe exécutif élu par le comité et sous sa directe surveillance — l'antistia communale — à la tête de laquelle se trouvait le maire (anteistul). Le comité communal délibérait et décidait sur toutes les questions d'intérêt local. Parmi les attributions les plus importantes du comité, il y avait l'établissement et le rôle des impôts communaux et l'approbation du budget.

L'ossature du régime financier était formée par : les centimes additionnels sur les impôts directs envers

l'Etat (10), qui n'étaient pas limités au maximum. La commune pouvait aussi créer des taxes et impôts indépendants, à condition d'être soumis à l'approbation de la Diète provinciale et à la sanction impériale. Si, d'autre part, les centimes additionnels dépassaient les $\frac{3}{4}$ des impôts directs envers l'Etat, il fallait une approbation du gouvernement ; si elles dépassaient 150 % une loi votée par la Diète provinciale était requise.

SECTION III

Le régime financier des collectivités locales en Bessarabie

L'organisation territoriale et financière des collectivités locales en Bessarabie fut déterminée par la loi de 1864 sur les « Zemstva » résultant de la grande réforme du 19 février 1861, qui abolissait le servage. Cette loi fut modifiée en 1890 et en 1917.

« Zemstva », du slavon « zemtea », qui signifie terre, était une division territoriale d'intérêt régional. Elle correspondait à une ancienne division administrative moldave, le « Tinut ». En Bessarabie, on ne mit pas à la tête de la « Zemstva », un fonctionnaire représentant du pouvoir central et en même temps des intérêts régionaux, comme par exemple le préfet, mais on accorda à cette organisation territoriale investie de la personnalité

(10) *L'impôt* sur la terre, proportionnel à l'étendue et à la qualité de la terre. *L'impôt* sur la propriété bâtie divisée en deux catégories, suivant qu'il s'agissait de villes ou de communes rurales. *L'impôt* sur les bénéfices. *L'impôt* sur les valeurs mobilières. *L'impôt* sur les salaires. *L'impôt personnel* et progressif sur le revenu global.

juridique, l'autonomie, lui donnant la possibilité de s'organiser, de s'administrer seule et de vivre de ses propres ressources financières.

Les collectivités d'intérêt local étaient des communes rurales, nommées « voloste », qui n'étaient autre chose que des unités locales, des paroisses, c'est-à-dire des groupements de gens de la même religion, et les communes urbaines dont l'autorité, les dirigeants, étaient la « duma », organe délibératif, composé de conseillers élus (20 à 160), et la délégation permanente — organe exécutif — composé du maire, de plusieurs adjoints et conseillers élus pour 4 ans ; dans les communes rurales, il y avait un organe délibératif représenté par l'assemblée communale et des fonctionnaires communaux, et un organe exécutif le « staroste ». La loi modificatrice du 9 juin 1917, a donné une large autonomie administrative et financière aux collectivités locales. Cependant, étant donné que le Commissaire « goubernal » se trouvant dans chaque province, avait droit de contrôler l'activité des autorités locales, on peut dire que les collectivités locales, si elles jouissaient d'une grande liberté, manquaient totalement d'autorité. A côté des nombreuses attributions administratives, les collectivités locales avaient aussi des attributions financières. En effet, d'après la loi de 1917, rentrent dans les attributions des collectivités locales : le vote, la répartition et la perception des impôts, en argent et en nature, l'examen des budgets, l'administration de la fortune des collectivités locales, etc.....

Le régime financier des collectivités locales était indépendant des finances de l'Etat, de plus, on peut dire

que ce sont les impôts envers l'Etat (11) qui étaient additionnels aux impôts locaux (comme aux Etats-Unis).

Les revenus des collectivités locales étaient : le reliquat net des sommes d'argent non employées, des dépenses de la dernière année ; les sommes d'argent provenant de la perception des impôts non payés ; les intérêts des capitaux placés, le revenu des biens domaniaux, la perception des contributions pour les ponts et chaussées, des taxes judiciaires, des taxes sur le droit de faire le commerce, les amendes et enfin les subventions du gouvernement et autres institutions.

Les dépenses des collectivités locales étaient celles de la participation aux dépenses des institutions d'Etat : celles pour l'entretien des relais de poste (à chevaux) ; les indemnités journalières nécessaires au transport des fonctionnaires délégués dans l'intérêt de leurs services ; les traitements des fonctionnaires locaux ; les frais de bureau ; les dépenses nécessaires à l'entretien des prisons et à celui des détenus ; les dépenses pour l'entretien et la construction des routes, les dépenses pour les services sanitaires et vétérinaires ; les dépenses pour les pompiers ; les subventions aux sociétés et institutions pour la culture, pour le perfectionnement de l'industrie et du commerce ; le paiement des dettes, celui des frais de justice, l'entretien des divers biens de la collectivité ; des retenues pour la constitution des capitaux spéciaux.

La totalité de la somme des dépenses était déduite de la somme des revenus ; si un déficit existait, il se

(11) L'impôt sur les terres, proportionnel seulement avec leur étendue et non avec la qualité. L'impôt sur les constructions urbaines. L'impôt sur la patente et un impôt complémentaire établi d'après le chiffre d'affaires.

répartissait entre les propriétaires se trouvant sur l'étendue de la collectivité locale, proportionnellement à leur fortune. La plus grande part des impôts frappait la terre ; en moyenne, jusqu'en 1914, une « desetine » payait comme impôt envers la « Zemstva » la somme de 37 1/2 cop.

Les impôts en nature étaient : l'impôt pour les routes (la réparation et l'entretien par le travail personnel ; l'emploi des chariots et des chevaux) ; l'impôt pour le transport dans l'intérêt du service des fonctionnaires, payable par l'obligation de mettre des voitures attelées à la disposition de l'administration ; l'impôt de logement, la réquisition des logements pour l'armée. Tous ces impôts en nature furent transformés en impôts d'argent et inscrits dans le budget pour qu'ils puissent être supportés par toute la population et non seulement par les paysans.

CHAPITRE III

LA PÉRIODE D'APRÈS GUERRE 1918-1936

SECTION I

Le régime financier fondé sur des cotes additionnelles, taxes et contributions, fonds communal.

Agrandie par les traités d'après-guerre, la Roumanie, pour remplir son rôle dans le concert des Etats Européens, une fois sa sécurité extérieure assurée, se vit dans l'obligation de passer à des réformes de consolidation et d'unification intérieure.

A la suite du rattachement de la Transylvanie, de la Bukovine et de la Bessarabie, pour une meilleure adaptation à la nouvelle situation politique, économique et financière, la Grande Roumanie dut entreprendre de grandes réformes.

Les transformations nationales et sociales, le caractère de la vie économique, ainsi que le souci de satisfaire aux besoins d'organisation de l'Etat, imposaient de nouvelles assises de politique financière.

Une réforme de consolidation nationale, par l'unification de différents régimes, une réforme qui puisse donner à la Roumanie nouvelle un régime financier juste et unique, par l'application des principes démocratiques, ainsi que nous croyons qu'il soit exigé par les plus élémentaires principes de la science financière, était nécessaire.

Par le nouveau régime créé, on devait réaliser une sage politique par la participation de tous les citoyens à l'organisation et au progrès de l'activité économique, ayant soin de ne pas gêner les agissements et les efforts individuels.

Partant du principe que l'Etat moderne n'a pas uniquement un rôle politique, c'est-à-dire la charge de l'administration, de la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat, mais aussi l'obligation de s'intéresser à la marche économique, sociale et culturelle des collectivités locales, il résulte qu'il est dans ses attributions de trouver les moyens financiers pour couvrir ces besoins, non par de lourdes impositions, mais par la mise en valeur des richesses du pays.

Sous l'ancien régime fiscal de l'Etat, plus des 5/6^{me} du total des impôts étaient des impôts sur la consommation et la circulation des biens, ce qui provoquait une augmentation du coût de la vie et par conséquent de lourdes charges sur la classe pauvre. La nouvelle politique financière de l'Etat roumain devait avoir pour but le développement des impôts directs, parallèlement avec la consolidation des fortunes, sans renoncer pour cela aux impôts indirects qui apportent au budget des revenus, dont il ne peut se passer.

La réalisation en partie de ces principes fut faite

par « la loi pour l'unification des contributions directes de 1921 » (la loi Titulesco), inspirée du projet Caillaux de 1900. Cette loi fut une œuvre de toute première urgence.

Le nouveau régime financier de l'Etat se fondait sur plusieurs impôts élémentaires proportionnels, chacun touchant une espèce de revenus, et sur un impôt personnel et progressif, appelé revenu global (1). Si au point de vue du régime financier de l'Etat, la loi réalisait un grand progrès, en ce qui concerne les finances locales, elle commettait une grosse faute en les ignorant.

La guerre avait surpris les collectivités locales au moment où la réforme de leur régime financier était à l'ordre du jour. Il était donc nécessaire qu'une loi de l'envergure de la loi Titulesco s'occupât aussi des moyens financiers des collectivités locales, surtout que la guerre n'avait pas épargné davantage les finances des collectivités locales, que celles de l'Etat ou des particuliers. A l'interpellation faite par M. Juliu Maniu, demandant pour les communes des ressources financières suffisantes, M. Titulesco, Ministre des Finances alors, répondit : « Cette année nous vivrons comme l'année précédente en percevant tous les centimes sur les anciennes contributions »... sur les petites contributions du passé ! Situation analogue à celle de la France de 1917, quand le législateur français, remplaçant pour l'Etat les anciennes contributions réelles par l'impôt sur le revenu, n'accordait pas aux collectivités locales le droit de jouir du nouveau régime, en les laissant continuer de percevoir les centimes additionnels sur les anciennes contributions.

(1) Supprimé et remplacé par l'impôt « sur-quôte » de la loi du 1^{er} Avril 1934.

Il se peut que cet état de choses ait été normal pour un moment où toutes les préoccupations se dirigeaient seulement vers la consolidation de l'Etat et pour la satisfaction de ses besoins, sans tenir compte que les collectivités locales devaient être revivifiées aussi, en les dotant de moyens propres d'existence et de finances bien organisées.

Mais, après avoir restauré ses propres finances, l'Etat dut intervenir pour entreprendre, sans plus tarder, une politique de réorganisation du régime financier des collectivités locales. La réforme des impositions locales doit logiquement suivre la réforme de l'impôt d'Etat, disait en 1909 M. Malvy, en France, au nom de la Commission de législation fiscale.

Les charges des collectivités locales se sont beaucoup développées à cause et à la suite de la guerre. Les installations et les services communaux d'intérêt général, ainsi que les travaux édilitaires, étaient complètement désorganisés ; le prix du matériel et de la main-d'œuvre montait d'une façon vertigineuse, la dépréciation de la monnaie, la multiplication des besoins des collectivités locales, la création de nouveaux services, le perfectionnement de ceux déjà existants, le relèvement du standard de vie, dû au progrès, tout contribuait à l'augmentation des charges des collectivités locales. Pendant ce temps, les revenus des collectivités locales provenaient d'une fiscalité archaïque, inéquitable et insuffisante. Deux buts étaient à atteindre, d'une part la réforme des recettes, d'autre part la réforme des dépenses.

Une réforme était donc plus que jamais nécessaire, car le problème des finances locales est lié au problème général du rétablissement financier de l'Etat, et de ce

fait, à la prospérité économique du pays. D'autres raisons agissaient aussi en faveur de la réforme ; il fallait notamment déterminer quels étaient les droits légaux de la commune, par rapport ou par concurrence aux droits fiscaux de l'Etat, et cela surtout, parce qu'après la guerre l'Etat a eu une politique d'augmentation des charges des collectivités locales, tout en leur enlevant les possibilités de revenus. Il fallait donc trouver une solution qui réglementât à la fois le problème des recettes et celui des dépenses, sans porter atteinte à l'équilibre du budget général de l'Etat par des modifications brusques et profondes, et sans trop charger le contribuable. Par la force même des choses, le législateur devait être amené à envisager, pour permettre aux collectivités locales de faire face à leurs dépenses, une réforme plus profonde et plus générale des finances locales.

Voyons quel fut le régime financier que le législateur roumain créa après la guerre pour les collectivités locales. Bien que la réforme générale des finances locales s'imposât de plus en plus, le législateur ne l'a pas réalisée par une loi unique, étant donné la complexité et la gravité du problème.

Le 23 février 1923, Vintila Bratiano fit voter par le Parlement la nouvelle loi « pour l'unification des contributions directes ». Inspirée par les mêmes principes que celle de 1921, à notre point de vue, elle est intéressante par le côté où elle essaie de remédier aux omissions du législateur de 1921.

En effet, l'article 71 posait le principe qu'on pouvait créer pour les collectivités locales (et les chambres de commerce ou autres institutions publiques désignées

par la loi), des cotes additionnelles sur certains impôts élémentaires, mais seulement dans les limites fixées par la loi.

L'article 72, faisant l'application de ce principe, établissait pour les départements et les communes les cotes maxima suivantes :

Pour les départements :

5 % sur l'impôt sur le revenu des propriétés agricoles ;

2 % sur l'impôt sur le revenu des propriétés bâties ;

2 % sur l'impôt sur le revenu des propriétés commerciales et industrielles ;

1 % sur l'impôt sur les professions et occupations non soumises à d'autres impôts.

Pour les communes :

3 % sur l'impôt sur le revenu des propriétés agricoles ;

6 % sur l'impôt sur le revenu des propriétés bâties ;

3 % sur l'impôt sur le revenu des propriétés commerciales et industrielles ;

3 % sur l'impôt sur les professions et occupations non soumises à d'autres impôts.

Il est à remarquer que la loi n'a pas un caractère impératif à cet égard ; les collectivités locales peuvent créer des cotes additionnelles dans le cadre du maximum fixé par la loi. Le Conseil communal est obligé de communiquer à l'Administration des finances, jusqu'à la fin du mois de janvier de l'année d'imposition, les mesures et les cotes fixées.

L'application des cotes additionnelles se fait en même temps que les impôts élémentaires sur lesquels elles sont établies ; elles sont perçues d'après des rôles, par les agents du fisc, en même temps que les impôts de l'Etat, et obtenues des Administrations des finances, respectivement par des ordres de paiements mensuels ou trimestriels, suivant les dispositions prises par le Minis-

tère des Finances. Par leur mode de perception, les cotes additionnelles présentaient un avantage économique, de stabilité et de simplicité.

L'article 74 décidait qu'aucun centime ou autre impôt supplémentaire ne pouvaient être créés par les départements ou les communes sur les impôts établis, ou sur les revenus soumis à ces impôts, en dehors de ceux établis par cette loi.

On supprimait, en un mot, toute possibilité pour les communes de créer de nouvelles recettes.

Jurisprudence. — La Cour de Cassation roumaine a reconnu cependant qu'on peut établir de nouveaux impôts additionnels valables, même s'ils sont établis sur l'impôt complémentaire, lorsque celui-ci serait plus grand que l'impôt élémentaire respectif ; dans ce cas, les additionnels s'établissent seulement sur l'impôt ayant la plus grande base. (Cass. 3 déc. 2368 du 5 déc. 1924) (2).

Malgré la proclamation par cette loi du droit à la vie des collectivités locales, l'expérience a prouvé que les ressources fournies étaient extrêmement réduites, de sorte que l'intention du législateur de favoriser la prospérité de la vie locale, n'a pas pu se réaliser. Que pouvaient représenter ces cotes additionnelles quand le produit même des quatre impôts élémentaires n'a atteint de 1924 à 1930 qu'une moyenne de 4 milliards lei par an ? (3).

Les revenus des collectivités locales provenant de ces cotes additionnelles que la loi destinait à remplacer

(2) « *Jurisprudenta Româna* », 1925 ; « *Jurisprudenta Generala* », 1925, p. 205.

(3) I. N. STAN : *Finantele locale in cadrul economiei publice* — Bucuresti, 1933.

les autres sources de revenus, étaient insignifiantes. Quelques exemples pour l'année 1924 sont édifiants (4) :

Villes	Cotes Additionnelles	Dépenses ordinaires
Timisoara ..	9.200.000 lei	200.836.600 lei
Tg. Mures ..	3.000.000 »	37.757.768 »
Botosani ..	2.162.000 »	16.313.000 »
Pitesti	1.870.000 »	14.700.000 »
Giurgiu	1.562.757 »	6.128.000 »
Sighisoava ..	629.433 »	9.785.000 »
Cetatea - Albă	850.000 »	9.900.000 »

De l'examen de ces dates on peut voir que le dixième des dépenses n'était pas couvert, bien que les dépenses aient été réduites au minimum, justement à cause du manque de recettes. Pour réaliser des économies, les collectivités locales ont dû renoncer à des travaux édilitaires, même d'urgence absolue.

En Transylvanie et Bukovine, les communes se trouvaient dans une situation beaucoup plus difficile, car la nouvelle loi supprimait les impôts supplémentaires communaux (l'aruncul en Transylvanie et les impôts additionnels non soumis au maximum, en Bukovine).

Deux mois plus tard (22 juin 1923), le législateur ayant compris et étant convaincu que le degré de civilisation d'un peuple est jugé d'après l'état de prospérité des collectivités locales (hygiène publique, éclairage, institutions de culture, parcs et jardins publics, etc.), chercha à les aider par une loi sur « le maximum des taxes et contributions communales ». Les anciennes taxes, établies par la loi du maximum de 1903, étaient devenues dérisoires, les recettes que la loi pour l'unification des contributions directes accordait aux collectivités loca-

(4) Pop ROMUL : *Bugetele comunale*, Oradea, 1931.

les, étaient insuffisantes ; les dépenses communales en plein accroissement, la nécessité d'unification en partie au moins, du régime financier des collectivités locales, étaient les considérations en vertu desquelles fut votée le 22 juin 1923 la « loi sur le maximum des taxes et contributions communales ».

Cette loi fut conçue suivant les mêmes principes que celle de 1903, sauf qu'elle ne contenait plus les impôts sur les articles de consommation. La loi est formée de 7 articles, et un tableau annexe contenant l'énumération de 49 articles soumis à des taxes et contributions (quelques-uns en furent supprimés par la loi du timbre de 1927).

Les recettes des collectivités locales, conformément à la loi du maximum de 1923, se divisaient en trois catégories :

1°) L'article 1 prévoyait des taxes et contributions dans les limites fixées par la loi et limitativement énumérées dans le tableau annexe de la loi ; ce sont des impôts sur la circulation des marchandises ou des impôts somptuaires sur les objets de luxe. Il est à remarquer que la confusion provoquée par les lois de 1871, 1893 et 1903, concernant la classification des taxes, impôts et contributions, y régnait encore grâce à cette loi ; au tableau annexe de la loi, ceux-ci sont énumérés sans aucun critère, et il manque même la distinction entre les contributions concernant les communes urbaines et celles concernant les communes rurales.

La constatation, la liquidation et la perception de ces taxes seront faites, nous dit l'article 2, conformément aux lois et règlements spéciaux. Le texte de cet article était assez vague et donnait lieu à deux questions : 1°) Dans les provinces réunies, — l'unification

étant incomplète — (aucun texte de loi n'ayant étendu les dispositions des lois de l'ancien royaume concernant cette matière), la question était de savoir quelles dispositions il fallait appliquer ? L'inconvénient fut écarté par le vote de chaque conseil communal des règlements ou instructions prévoyant les mêmes normes pour la constatation, l'établissement et la perception des revenus communaux comme celles existant dans l'ancien Royaume (5). 2°) Mais la question n'était pas claire non plus, dans l'ancien Royaume, car la lecture de l'article 3 pouvait nous inciter à déduire que l'intention du législateur était d'appliquer les dispositions de l'article 75 de la loi pour l'unification des contributions directes de 1923. Il reste néanmoins établi qu'il fallait appliquer la loi de 1887 modifiée en 1889, qui réglementait et constatait l'établissement et la perception des revenus de l'Etat (6).

2°) Taxes perçues en vertu de l'article 4 :

a) Pour l'usage temporaire des biens du domaine public, par exemple jardins, parcs, etc.

b) Pour divers services à l'usage particulier des habitants, ainsi que le service de l'enlèvement des ordures, le service d'eau, éclairage, etc....

Les Conseils communaux sont seuls en droit de créer tout service qu'ils croient être d'un intérêt quelconque pour la population et de déterminer, par des règlements si ces services sont obligatoires ou facultatifs. En général, on s'accorde à dire que les services à l'usage particulier des habitants sont obligatoires, car il n'y en aurait pas beaucoup qui pourraient les faire à leur compte

(5) POP ROMUL. *Op. cit.*

(6) I. D. RADULESCU : *Notiuni elementare despre veniturile comunale*, Chisinau, 1924.

personnel. En effet, un particulier disposant même de beaucoup de moyens, serait tout de même dans l'impossibilité de se procurer à ses propres frais tous ces services que la collectivité met à sa disposition, comme par exemple : eaux, canalisation, éclairage, etc. Il est bien entendu qu'il pourrait y avoir des cas exceptionnels où un particulier, ou une entreprise industrielle, possédant une installation propre, organiserait seule et à son unique usage, un tel service. Dans ce cas, il est évident que le particulier ne peut être obligé à faire appel aux services publics, à moins qu'il ne cause un préjudice aux autres habitants.

L'article 4 consacre le droit des communes de posséder des biens productibles de revenus et celui de créer des entreprises d'intérêt public. La loi, en ce qui concerne ces taxes, donne une grande latitude aux communes, sauf certaines conditions à observer : l'intérêt que les particuliers peuvent retirer de l'utilisation du service public, les dépenses que réclament le fonctionnement et l'entretien, les conditions spéciales dans lesquelles se trouve la collectivité, comme par exemple : une commune qui, pour fournir le courant électrique, se sert de la force motrice d'une chute d'eau, demande un prix moindre que celle qui est forcée d'obtenir ce courant électrique au moyen d'un combustible quelconque. Il en résulte donc qu'il n'était pas possible de faire établir par la loi des tarifs généraux valables pour toutes les collectivités. Il fallait que les tarifs de ces taxes et leurs règlements de mise en application fussent établis et votés par les Conseils communaux, et ensuite soumis à l'approbation, du Ministère de l'Intérieur pour ceux concernant les communes urbaines, de la délégation départementale pour les communes rurales.

Le contrôle de la part de l'autorité supérieure était nécessaire pour assurer une stricte application des lois et pour donner aux contribuables la possibilité de protester, s'ils étaient mécontents des décisions du Conseil communal, car ils avaient la possibilité, en prenant connaissance par la voie de l'affichage des tarifs, de faire des contestations que les autorités supérieures devaient examiner.

Il nous semble, comme d'ailleurs le fait remarquer M. Radulesco (7), peu logique que les taxes et règlements créés en vertu de l'article 4, par les communes rurales, soient approuvées par la délégation départementale, tandis que les contributions qu'elles pouvaient établir conformément à l'article 1 et dans les limites du tableau annexe de la loi, soient soumises à l'approbation du Ministère de l'Intérieur. Le contraire nous semble plus juste, car il est plus facile de contrôler les limites maxima déterminées par la loi, que d'examiner les taxes et les services qu'une commune rurale aurait l'intention de créer.

La perception de ces taxes était faite conformément aux normes et aux dates déterminées par les règlements établis à cet effet par les Conseils communaux ; la poursuite était faite d'après les prescriptions de la « loi pour la poursuite des recettes publiques » de 1921.

3°) Les taxes perçues en vertu des lois spéciales en vigueur : la loi des routes, la loi créant une caisse pour les travaux de la ville de Bucarest (8), loi de la délimi-

(7) I. RADULESCU : *Notiuni elementare despre finantele locale*, Chisinau, 1924.

(8) Par cette loi, la commune de Bucarest était autorisée à instituer un impôt de 0,50 % lei sur la valeur vénale des terrains non bâtis et à percevoir une taxe de 0,10 centimes par mètre carré de surface pour les copies, demandées par les particuliers, du plan général de la ville.

tation de la ville de Bucarest (9), et d'autres *lois spéciales en vigueur*.

L'article 7 prévoyant la troisième catégorie de revenus donnait lieu à de nombreux équivoques. En effet, l'alinéa 1 posait le principe que toute disposition contraire à la loi était abrogée, cependant l'article 7 continuait : « Ne sont pas abrogées les taxes prévues par des lois spéciales et autres lois encore en vigueur ».

Quelles sont les lois spéciales auxquelles le législateur se réfère ?

Tout d'abord il faut indiquer que par « loi spéciale » on entend l'ensemble des dispositions du législateur qui réglementent une certaine question ayant un objet déterminé ou, du point de vue financier, celle autorisant expressément et exclusivement une institution publique (comme par exemple la commune) de créer et de percevoir différents revenus.

Dans le cadre des lois spéciales auxquelles se référerait l'article 7 entraient sans discussion possible les lois spéciales des provinces réunies qui, bien entendu, n'ont pas été abrogées comme étant en contradiction avec les dispositions de la loi sur le maximum. Toutes autres taxes ou contributions créées par des règlements, décrets royaux, journaux des Conseils des ministres ou ordres ministériels, qui n'ont pas été rendus en vertu d'un texte de loi, sont abrogées de droit par l'article 7 ; cela devait arriver, car autrement il y avait violation de l'article 109 de la Constitution roumaine de 1923 qui édictait : « Nul impôt, de quelque nature soit-il, ne peut être établi et perçu qu'en vigueur d'une loi ».

(9) Par cette loi on fixe à 2 lei par mètre la taxe pour la construction des édifices du 4^e art. ; les terrains non bâtis de cet art. sont exempts des taxes prévues par la loi du maximum et par la loi sur la caisse des travaux, tandis que les constructions d'usines, installations industrielles et industries agricoles sont frappées par une taxe de construction de 0,50 lei par mètre carré.

Voici des exemples de lois spéciales dans les provinces réunies (10) :

En Transylvanie : 1°) la loi I sur les routes de 1890 ; 2°) la loi XVII de 1884 (la loi industrielle) ; 3°) la loi XXII de 1866 (taxes sur l'appartenance communale).

En Bessarabie : 1°) le règlement russe des communes urbaines : conf. art. 2, les maires des villes avaient le droit de fixer les impôts suivants sur : a) les serres et pépinières ; b) les réclames et annonces ; c) les marchandises arrivées et expédiées par chemin de fer ; d) les marchandises arrivées et expédiées par voies de communications fluviales intérieures ; e) l'hivernage des bâtiments et bateaux dans les docks existant dans les villes ; f) les adjudications des biens mobiliers faites par l'intermédiaire du service d'adjudication de la ville. 2°) La loi notariale russe qui prévoyait, au profit des communes, une taxe sur les protêts des traites.

En Bukovine : a) la loi du 26 mars 1886 n° 6, autorisant la ville de Cernauti à percevoir des taxes pour l'accord de droit à l'indigénat ; b) la loi de 1873 n° 31 et la loi de 1901 n° 32 relatives à la constatation de mort, autorisaient les communes rurales en Bukovine à percevoir des taxes dans de pareils cas ; c) la loi de 1911 n° 26 pour la commune Jujica Veche ; d) la loi de 1911 n° 16 pour Vatra-Dornii ; e) loi de 1911 n° 12 pour la commune de Sulita Nouà, etc..., etc...

Dans l'ancien Royaume, les lois spéciales auxquelles se référait le législateur et parmi lesquelles certaines furent appliquées dans les provinces réunies, on peut citer :

I. — *La loi du fonds communal*. — Nous nous rap-

(10) I. D. RADULESCU, *op. cit.*

pelons que le fonds communal fut créé par la loi de 1903. Cette loi a subi de nombreuses modifications avant, comme après la guerre. Par la modification faite par la loi du 28 mars 1926, le fonds communal devient aussi pour le département une source de revenus. Le nouveau fonds communal et départemental sera composé dorénavant de la manière suivante :

33 % du produit des impôts sur la consommation de l'alcool des céréales ; de cette somme étaient déduits d'abord 4 % destiné à la formation d'un fonds pour l'industrialisation des fruits et 1 % pour la formation d'un fonds dit de tempérance.

20 % du produit de l'impôt sur la consommation du vin.

30 % du produit de l'impôt sur la consommation de toutes les eaux de vie, sauf de celles provenant des fruits et de leurs dérivés.

30 % du produit de l'impôt sur la consommation du sucre, de la glucose, des dérivés du pétrole, ainsi que du produit des impôts sur la consommation d'autres articles prévus par la loi sur les taxes de consommation. Suivant l'article 3, deux tiers du produit des taxes existantes sur l'éclairage électrique ou par gaz, passent aux communes les ayant constatées, assises ou perçues conformément à la loi spéciale du 21 mars 1920.

Il est attribué de même aux communes où l'on fabrique des eaux-de-vie de fruits et leurs dérivés, 25 % du produit de l'impôt auquel elles sont soumises, et 5 % de l'impôt sur la consommation de toutes les autres sortes de boissons alcooliques : tels que cognac, liqueurs, etc.

Il faut ajouter que l'article 5 rétablissait le fonds

de réserve supprimé par le décret de 1920, en lui allouant 5 % pour sa formation. Ce fonds de réserve devait être réparti tous les 5 ans pour des travaux de dotation. Le reste du fonds se répartissait ainsi : 50 % aux communes ; 41 % aux départements et 9 % aux chambres professionnelles.

La répartition du fonds se faisait en rapport avec la capacité contributive résultant des rôles de contributions directes de chaque commune et en rapport avec le chiffre de la population d'après le dernier recensement.

La modification faite par la loi de 1928 prévoyait qu'on pouvait retirer du fonds communal une quote-part (jusqu'à 20 %) destinée à aider les collectivités locales ne pouvant pas couvrir leurs dépenses.

II. — *La loi sur l'impôt concernant le luxe et le chiffre d'affaires du 1^{er} avril 1921.* Cette loi remplaçait les divers impôts perçus sur les spectacles publics par un impôt unique et progressif ayant le même objet. La loi modificatrice du 22 juillet 1926 sur les spectacles publics, prévoyait que sur les sommes perçues dans une ville, celle-ci garderait 25 %, le reste se répartissant entre le Ministère des Arts (35 %), l'assistance publique (20 %) et l'Etat (20 %). La part revenant à la commune formait un fonds spécial consacré au développement artistique et cultural local.

III. — *La loi de police sanitaire et vétérinaire du 2 décembre 1912.* — Conformément à cette loi, les autorités communales urbaines pouvaient créer et percevoir une taxe sur les viandes sorties des abattoirs.

IV. — *La loi pour la modification de certaines dispo-*

sitions de la loi sur le contrôle des étrangers, de certains établissements publics et pour la création d'un bureau de la population (2 mars 1921). L'article 37 alinéa 3 prévoyait que pour chaque information donnée, le bureau de la population peut percevoir pour la commune une taxe de 0,50 lei. L'article 43 alinéa 2 prévoyait le droit pour les communes de percevoir une taxe domiciliaire dont le quantum est laissé à l'appréciation des autorités communales.

V. — *La loi pour l'encouragement de l'industrie nationale du 14 février 1912.* — L'article 3 prévoyait que les industries tirant leur matière première de l'agriculture, du sol ou du sous-sol du pays et bénéficiant des avantages de cette loi, sont exemptes, pour une période de 30 ans, de tout impôt direct envers l'Etat, le département et la commune, sauf de l'obligation de payer sur leur bénéfice net annuel une somme de 3 % pour les premiers 10 ans, 4 % pendant la deuxième période de 10 ans et 5 % pour les derniers 10 ans. Conformément à l'article 19 de cette loi, l'impôt est perçu au profit du fonds communal.

Les lois spéciales autorisant exclusivement les communes rurales à se créer des revenus sont :

I. — *La loi sur le monopole de la vente des boissons alcooliques dans les communes rurales et les mesures à prendre contre l'ivrognerie* (7 mars 1908), avec ses modifications ultérieures. Cette loi, après avoir posé le principe que l'ouverture des établissements pour la vente des boissons alcooliques est réservée seulement à la commune, décide que les revenus en provenant formeront un fonds destiné à la construction d'écoles, églises, dispensaires et à d'autres usages d'intérêt général.

II. — *La loi sur l'organisation des communes rurales de 1914.* — Dans son article 147 parag. 6, la loi autorise les communes rurales à imposer des taxes annuelles sur les exploitations des mines, carrières et autres entreprises, pour l'usage des routes communales. Les sommes considérées comme des revenus extraordinaires ne pouvaient être employées que dans le but pour lequel elles ont été perçues.

III. — *La loi pour la création des pâturages communaux du 24 septembre 1920.* — Cette loi prévoyait la création, par ventes amiables ou expropriations, des pâturages et des pacages pour l'élevage. Pour couvrir le prix d'acquisition, ainsi que pour leur entretien, la commune pouvait percevoir des taxes.

IV. — *La loi pour l'organisation de la sécurité, le jour et la nuit, dans les communes rurales,* obligeait chaque habitant à contribuer au paiement des gardes communaux, proportionnellement à ses revenus inscrits sur les rôles des perceptions.

Pour conclure, il faut dire que la loi du maximum des taxes et contributions communales de 1923, qui va constituer encore pour longtemps, avec la loi d'unification des contributions directes, la base du régime financier des collectivités locales roumaines, n'a résolu que dans une étroite mesure le problème des recettes communales, surtout qu'après la décentralisation demandée par l'article 108 de la Constitution de 1923, les charges des collectivités locales allaient en augmentant.

Les collectivités locales ayant besoin d'une plus grande liberté dans l'établissement des ressources de revenus pour faire face à leur mission, le problème des finances locales restait donc ouvert....

SECTION II

**Le régime financier créé
par la loi pour l'unification administrative de 1925**

Au moment du rattachement, par suite de la guerre, des nouvelles provinces à la Roumanie, il y avait, pour les collectivités locales, comme nous l'avons déjà montré, quatre régimes administratifs et financiers différents.

Si pendant un certain temps la coexistence des quatre législations de droit privé était possible, il n'en était pas de même en ce qui concerne les régimes administratifs et financiers locaux. Il y avait là un danger, aussi bien pour l'unité politique de l'Etat à peine consolidé, que pour son économie. L'unification administrative était nécessaire pour la consolidation de l'Etat, afin de parfaire son unité au point de vue spirituel et de renforcer la conscience nationale (11).

Le régime administratif et financier des collectivités locales de l'ancien royaume ne convenait pas aux provinces rattachées qui avaient leurs traditions, leurs mœurs et leur mentalité. Une simple extension à tout le nouveau territoire était insuffisante, de même que des adaptations à l'ancien royaume des dispositions des différents régimes régissant les nouvelles provinces. A une nouvelle Roumanie, il fallait une nouvelle organisation. L'abrogation de l'ancienne loi d'organisation des communes de 1894 et son remplacement par une nouvelle loi s'appliquant à tout le territoire roumain, régissant les collectivités locales, se faisait donc sentir comme une nécessité impérieuse. La nouvelle loi administrative de-

(11) Andrei RADULESCU : *Notiuni despre unificarea administrativă* Revista « Dreptul », n° 1-2, 1932.

vait être conçue de façon qu'elle puisse assurer l'unité, la sûreté et la consolidation de l'Etat, en favorisant dans ces limites le libre développement des collectivités locales.

L'Etat se devait de garder la direction des intérêts généraux et permanents du pays et de surveiller les institutions locales, tout en leur assurant une vie propre et la liberté d'initiative.

L'unification administrative, fondée conformément à la Constitution de 1923 sur la décentralisation, fut le but de la loi d'unification administrative du 24 juin 1925. Si elle a réussi ou non, nous essayerons de le montrer à la fin de cet exposé.

La nouvelle organisation administrative et l'unification du régime financier des collectivités locales, accomplies par la loi de 1925, constituent un progrès certain et une importante réalisation à laquelle certains pays ne sont arrivés que beaucoup plus tard. (Par exemple : Italie : 1931).

La loi de 1925, faisant l'application de l'article 1 de la Constitution de 1923, prévoyait que le territoire de la Roumanie, du point de vue administratif, soit divisé en départements et les départements en communes. Les subdivisions du département — plasa — et des communes urbaines — les secteurs, — n'avaient pas de personnalité juridique.

Les communes, proclamait la loi, sont : urbaines et rurales ; les communes urbaines sont de deux sortes : des communes urbaines résidences et non-résidences. Les premières, par le nombre de leurs habitants, leur importance économique ou culturelle, ayant une influence sur le développement général de l'Etat, pouvaient être déclarées par une loi, des municipales.

Les organes délibératifs des collectivités locales restaient, comme pour le passé, les conseils communaux et départementaux et respectivement comme organe d'exécution, le maire et le préfet.

Le Ministère de l'Intérieur conseille, ordonne et contrôle l'activité des communes et départements en les mettant en harmonie avec les intérêts généraux de l'Etat. Il était aidé par un Conseil administratif supérieur organisé par la loi spéciale du 10 décembre 1925 et fonctionnant auprès de lui comme organe consultatif, dont les avis étaient obligatoires. Le Conseil supérieur administratif (12) exerçait avec le Ministère de l'Intérieur, organisé par la loi spéciale du 10 décembre 1925 et chefs-lieux et sur les municipales, les autres collectivités étant soumises au contrôle et à la tutelle du préfet et de la délégation permanente.

Voici, d'une manière schématique, la nouvelle organisation administrative pour les collectivités locales qui devait être à nouveau modifiée par la loi de 1929.

En tout cas, il est certain que par une série d'innovations, la loi d'unification apporta une amélioration de l'administration et un certain développement à la vie locale.

En effet, pour le relèvement du niveau édilitaire, la loi, dans son article 69, dispose que les communes sont obligées d'établir, dans un délai de 4 ans depuis sa promulgation, un plan général de systématisation qui ait en vue la satisfaction de tous les besoins d'ordre édilitaire et de développement que la commune pourrait prendre dans l'avenir. Un plan de systématisation et de développement édilitaire n'est pas seulement un pro-

(12) Supprimé par la loi de 1929.

blème d'ordre technique, il comprend aussi des mesures d'ordre administratif et financier ; à cet effet, le législateur de 1925 a décidé que chaque commune chef-lieu de département, ainsi que chaque département, établirait un programme général des travaux qu'il se propose d'exécuter dans une période de 8 ans, prévoyant en même temps les moyens financiers dont il dispose pour sa réalisation. Le Conseil supérieur administratif contrôlera le sérieux du plan proposé, en donnant des indications et des conseils.

Pour assurer la conservation et la bonne administration des biens meubles et immeubles auxquels la loi de 1925 accordait une grande importance au point de vue financier, dans son article 212, elle décidait qu'un inventaire serait fait par les autorités communales et départementales pour établir la fortune des collectivités locales. Cet inventaire serait tenu à jour continuellement avec les modifications survenues. Les administrations des collectivités locales surveilleront de près leurs propriétés, en leur apportant tous les soins nécessaires à leur bonne tenue, en assurant en même temps leur productivité ; elles seront aussi tenues de pourvoir à la conservation et à la récupération des droits concernant ces biens.

Toujours dans le cadre des innovations pour la prospérité et le développement de la vie locale, la loi d'unification administrative de 1925 posait les principes suivants :

— le principe de l'exploitation sur des bases commerciales des services communaux à caractère économique et industriel ;

— le principe de la responsabilité de la commune envers des particuliers pour ses actes arbitraires ;

— le principe de la responsabilité pécuniaire envers la commune ou le département des maires, du préfet et des membres de la délégation permanente communale ou départementale, pour les dommages qu'ils ont causés par leur mauvaise gestion ;

— le principe de la solution pacifique des conflits qui pourraient avoir lieu entre la commune et l'Etat ou ses subdivisions ;

— le principe du droit d'association, accordé par la loi de 1908 aux communes rurales, étendu à toutes les collectivités locales. Ces associations, constituées d'après les formes requises par la loi, ont la personnalité juridique et sont donc capables de recevoir des donations, legs et subventions, contracter des emprunts et faire des expropriations d'utilité publique, afin de réaliser les buts qu'elles se sont proposés.

Parmi tous ces principes, celui qui nous intéresse le plus dans l'étude que nous avons entreprise, c'est le principe de l'exploitation sur des bases commerciales des services communaux ayant un caractère économique et industriel.

En effet, la civilisation implique une continuelle transformation des besoins ayant un caractère général, ainsi qu'une généralisation progressive de certaines nouvelles nécessités qui font que la sphère d'attribution de la commune augmente. La commune, née du besoin de coopération sociale, remplit, à côté de la fonction d'autorité publique, celle de syndicat des intérêts privés d'ordre économique. On a qualifié par une expression impropre de socialisme municipal, ce rôle économique

de la commune (13). Dans les pays occidentaux, où l'influence du socialisme municipal se ressent de plus en plus, le caractère économique des collectivités locales a pris le dessus sur son caractère d'autorité publique. La commune est l'organe de la vie publique spécialement indiqué et approprié pour créer et gérer les institutions et services publics qui, dans le cadre municipal, servent les intérêts de tous les membres ou de la plupart d'entre eux, disait M. Wibaut, rapporteur général du 4^{me} Congrès International des villes.

La commune doit réglementer et surveiller la satisfaction des besoins généraux d'un caractère local. Parmi ces besoins, il y en a dont la satisfaction implique l'accomplissement de certains faits, qui conformément à l'article 3 du Code com. roumain, sont considérés comme des actes de commerce indifféremment des personnes qui les font, par exemple : la fourniture d'eau potable, d'éclairage et de la glace artificielle, etc....

Il est incontestable que ces faits correspondent aux besoins généraux et comme ils sont d'intérêt local, l'administration communale pourrait, pour les satisfaire, leur appliquer le procédé de droit public, en créant « les services publics communaux » ; cependant, comme le fonctionnement de ces services publics entraîne la création des biens consommables par d'autres, donc l'accomplissement de certains actes de commerce d'une manière continue et non accidentelle, on leur imprime un caractère économique. En conséquence, toutes les activités commerciales et industrielles de la commune, organisées

(13) La loi italienne de 1903 employait l'expression de « municipalisation des services publics »... pour question de mots, disait M. Bérthélemy.

conformément aux procédés de droit public, seront des services publics à caractère économique.

Les activités commerciales de cette nature se présentent sous deux aspects, d'abord comme un service public, ensuite comme une exploitation ou entreprise économique. Elles poursuivent deux buts superposés, l'un social-économique, production de biens pour satisfaire les intérêts et les besoins généraux, l'autre financier, pour procurer des revenus. La commune fait donc une synthèse de l'intérêt fiscal et de l'intérêt purement communal.

Comme on peut le voir, la consécration par la loi de 1925 des procédés d'exploitation sur des bases commerciales des services communaux ayant un caractère économique et industriel, était bien venue ; elle correspondait non seulement à l'intérêt général qui demande que le plus grand nombre bénéficie des bienfaits de la civilisation, mais aussi au point de vue fiscal.

En effet, la loi d'unification administrative devait organiser le régime financier des collectivités locales en recherchant à le faire adopter aux provinces réunies et en même temps à le faire accorder avec les besoins financiers présents. Une réorganisation d'ensemble de la fiscalité locale s'imposait, car les réformes de détail étaient insuffisantes ; l'augmentation des besoins financiers des collectivités locales, l'insuffisance de leurs revenus et l'impossibilité de surcharger le contribuable, ont déterminé le législateur à rechercher de nouvelles sources de recettes. Le domaine le plus susceptible d'y répondre, c'est le domaine économique. Les masses sont généralement hostiles aux impôts, et les taxes et les revenus de domaines et entreprises publiques sont plus facile-

ment récupérables. Elles répondent à une harmonisation des intérêts supérieurs de l'administration avec les intérêts individuels des contribuables. La loi de 1925 préconise, comme nous allons le voir, la priorité des revenus du domaine et celle des produits des activités économiques sur les taxes et les impôts.

Ceci étant posé, essayons de montrer en détail quelles étaient les dispositions de la loi d'unification concernant le régime financier des collectivités locales.

Après avoir posé le principe que les finances des collectivités locales sont administrées d'après les dispositions de la loi sur la comptabilité publique, la loi de 1925 statue que toutes les dépenses et recettes des collectivités locales (ainsi que celles des établissements et institutions dépendant d'elles) sont établies pour chaque année financière par leur budget respectif, voté par les conseils communaux ou départementaux, et approuvé par les autorités tutélaires.

Quant aux dépenses, la loi d'unification administrative du 14 juin 1925 reproduit la classification des dépenses en ordinaires et extraordinaires et les définit : sont ordinaires celles qui assurent la bonne marche des services habituels de la commune ; sont extraordinaires les dépenses occasionnelles ou temporelles qui se recouvrent par des revenus extraordinaires et qui ne peuvent être employées que pour des travaux de dotation des collectivités locales. A la différence de la loi administrative antérieure, l'article 234 précise que seules les dépenses ordinaires se divisent en obligatoires et facultatives, énumérant les obligatoires (parmi lesquelles sont maintenues, plus ou moins systématisées, les dépenses obligatoires classiques). L'autorité tutélaire,

comme pour le passé, pourra inscrire d'office, dans le budget, les dépenses obligatoires qui n'y avaient pas été prévues.

En dehors des dépenses obligatoires, aucune autre dépense et aucune augmentation dépassant les chiffres votés par les conseils respectifs ne pouvaient être inscrites d'office par l'autorité de contrôle. L'article 9 disait : Il ne peut être mis à la charge des communes ou départements aucune dépense obligatoire sans qu'il lui soit assuré la création de moyens correspondants. Jusqu'à la loi de 1925 on abusa beaucoup de revenus communaux ; cette disposition fait donc un pas en avant.

Le budget devait prévoir dans un article spécial une somme destinée à l'ouverture de crédits supplémentaires et extraordinaires pour le cas où les crédits prévus seraient insuffisants aux dépenses, ou pour le cas, où, au cours de l'exercice, une dépense non prévue ne pourrait être reportée sur l'exercice suivant.

L'article 241 prévoyait que les dépenses, comme les revenus des collectivités locales, seraient inscrites dans le budget, dans des chapitres différents, d'après leur nature.

Les revenus sont ordinaires ou extraordinaires. La loi, au lieu de définir les revenus ordinaires, de les classer d'une manière positive, affirmative, fait une énumération des revenus qui ne sont pas ordinaires. Il y a là une sorte de définition par négation, ce qui n'est pas admissible. Les revenus ordinaires, dit la loi, se composent de tous les encaissements, sauf : les contributions extraordinaires établies par les lois ; le prix des biens aliénés ; donations et legs ; la valeur d'un capital consigné ou emprunté ; les revenus provenant du prix des

locations ; taxes, amendes, conformément à la loi sur la vente des boissons alcooliques ; les excédents des revenus ordinaires, les sommes éventuellement disponibles après la complète exécution des travaux pour lesquels un emprunt avait dû être contracté ; les taxes et revenus des pâturages ; tous revenus occasionnels et la réserve du fonds communal.

Par cette énumération, on peut remarquer que le législateur confond les revenus avec les encaissements, et il reconnaît implicitement l'existence de revenus à destination spéciale quand il cite les sommes disponibles des emprunts contractés.

L'article 244, reproduisant l'article 110 de la Constitution de 1923, et l'article 208 de la loi sur la comptabilité publique, accordent aux collectivités locales l'autorisation de percevoir des taxes, cotisations et impôts directs et indirects, seulement dans la limite des dispositions de la loi administrative et des lois générales d'imposition. En d'autres termes, les collectivités locales sont autorisées à percevoir les cotes additionnelles prévues par la loi pour l'unification des contributions directes de 1923 et par celle sur le maximum des taxes et contributions communales de 1923. De plus, la loi disposait que les collectivités locales ne pourraient user de la faculté de percevoir des impôts qu'au cas où les revenus des biens et entreprises, des taxes et cotisations, seraient insuffisants pour couvrir les dépenses. La commune ne cherchera dans l'impôt que « le supplément » auquel il ne sera recouru que si les autres catégories de revenus ordinaires ne sont pas capables de couvrir les dépenses ordinaires.

Il résulte de tout cela que le législateur classe les

revenus des collectivités locales. Voici quels sont ces revenus dans l'ordre de l'importance que leur accorde la loi de 1925 :

- 1°) Les revenus des biens meubles et immeubles ;
- 2°) Les revenus des entreprises communales ;
- 3°) Le revenu des taxes ;
- 4°) Le revenu des cotisations ;
- 5°) Le revenu des impôts.

Malgré que le classement soit incomplet, certaines catégories de revenus, comme les subventions, manquent ; il faut cependant le considérer comme acceptable, car il distingue les revenus d'après leur nature et proclame en même temps le principe de la priorité des revenus de l'activité économique des collectivités locales.

Il est à remarquer que la base des revenus du régime financier des collectivités locales ne sont pas les impôts, mais les revenus des biens et des entreprises communales et départementales, ainsi que ceux des services publics à caractère économique qui devront être exploités en régie ou sur une base co-intéressée (par souscription publique), conformément à la loi pour la commercialisation, ou au moyen de la concession par adjudication publique (art. 220). Il y a là une tendance accentuée vers une activité économique communale, vers une industrialisation des services publics ayant un caractère économique, vers une application des principes de Fayol.

Les revenus des biens meubles et immeubles. — Les collectivités locales, et spécialement les communes, possèdent, comme l'Etat, de nombreux biens qui forment leur domaine. Celui-ci s'est formé au fur et à mesure, depuis un temps assez reculé, comme propriété de la

« obstea » communale. La loi du 1^{er} avril 1864 accordant aux communes la personnalité juridique, celles-ci deviennent des sujets de droits et obligations capables de recevoir des donations et legs. En effet, une grande partie de leur domaine a comme origine les dotations faites par les « Domni », ainsi que les legs des boyards et seulement une infime partie acquise à titre onéreux.

Avec le temps, parmi ces biens, on a fait une distinction entre le domaine public et le domaine privé de la commune. Les différences entre les deux sortes de domaines sont essentielles : le domaine public est inaliénable, et comme corollaire de l'inaliénabilité, il est imprescriptible (ainsi la commune ne pourra pas l'aliéner indirectement en le vouant à l'acquisition par prescription), tandis que le domaine privé est aliénable et prescriptible (14).

Les biens faisant partie du domaine public sont peu productibles, car leur usage est le plus souvent gratuit. Cependant, dans quelques cas, le droit d'occupation temporaire du domaine public n'est accordé que moyennant une redevance : il y a là une source de profits pour la commune propriétaire.

Au cas d'une occupation momentanée (stationnement), la redevance payée a le caractère de péage, alors que la redevance exigée en échange d'une occupation

(14) Sur le critère d'après lequel il peut être reconnu si un bien appartient à l'un ou l'autre domaine, les avis sont partagés. D'après certains auteurs, les biens affectés à l'usage ou à un service public, font partie du domaine public, quelle que soit leur nature. Suivant d'autres, certaines conditions sont exigées pour que le « bien » puisse faire partie du domaine public : a) il ne doit pas, par sa nature, être susceptible de propriété privée ; b) Il ne doit pas être uniquement affecté à un service public, mais aussi à un usage public ; c) il doit être une portion du territoire.

Tous les autres biens appartiennent au domaine privé.

d'une certaine durée a le caractère d'un véritable loyer (15).

Dans les grandes villes le droit d'occupation temporaire de certains emplacements donne lieu à des perceptions assez considérables.

C'est plutôt le domaine privé qui forme la source la plus sérieuse des revenus des collectivités locales. Ce domaine comprend deux catégories de biens : les meubles et les immeubles que la commune possède en pleine propriété et dont elle tire des revenus en les affectant ou en les exploitant suivant leur nature.

Fait partie du domaine privé des communes et départements, toutes les fortunes mobilières ou immobilières que la commune ou le département possède et dont elle se sert, et qui ont été acquises, comme nous l'avons déjà dit, soit à titre gratuit, soit à titre onéreux (par exemple des maisons, prêts, termes, etc.). Ces biens meubles et immeubles constituant le domaine privé des départements ou des communes et même de l'Etat (ou des établissements publics) sont semblables aux biens de la propriété privée et se possèdent comme des propriétés particulières, pouvant faire l'objet des mêmes actes juridiques, suivant les règles du droit privé, mais dans les limites imposées par la loi sur la comptabilité publique de l'Etat et d'autres lois spéciales.

Les revenus des entreprises des collectivités locales.

— L'évolution des idées d'ordre social a mis en évi-

(15) Le criterium auquel il faut s'attacher pour distinguer l'occupation temporelle de stationnement, c'est que le stationnement est conforme à la destination de la voirie : c'en est une occupation normale. L'occupation temporelle est anormale, sans doute elle ne saurait être contraire à la destination du domaine, mais ce n'est pas en vue d'une utilisation de ce genre que le domaine existe » (BÉRTHÉLEMY : *Cours de droit administratif*, 4^e édition).

dence les intérêts des collectivités locales ; le problème de l'eau, de la salubrité, des transports, des abattoirs, qui ne pouvant plus être laissés entre les mains de l'initiative privée, les besoins d'ordre financier nécessités par les constructions édilitaires, sanitaires, inhérentes au progrès d'une vie civilisée, ainsi que l'impossibilité de subvenir à ces besoins seulement par la ressource des impôts, ont aidé et même poussé à la recherche d'autres ressources et spécialement à l'organisation et au développement des exploitations économiques communales qui ont pris l'aspect de véritables entreprises. Ce qui distingue une entreprise d'une simple exploitation, c'est cette rationalisation, organisation et développement de la production, non seulement pour les besoins directs des producteurs, mais surtout pour la satisfaction des besoins d'autrui. Nicklish définit l'entreprise en la considérant comme une forme économique de production en vue de satisfaire le marché.

La taxe représentant le prix du service rendu et qui en aucun cas ne doit être considérée comme un impôt spécial, se compose généralement de deux éléments, l'un qui est le prix de revient du service rendu et l'autre le bénéfice.

Malheureusement, si l'article 246 admettait la création de taxes pour tout service public ne pouvant être entretenu avec les ressources habituelles, l'article 252 disposait que l'administration des exploitations et entreprises industrielles et commerciales d'une collectivité locale, se fera de telle sorte qu'elle couvre seulement les frais d'exploitation et d'amortissement du capital engagé. Donc, aucun bénéfice n'était admis.

Sur le principe énoncé par l'article 245, à savoir que

des impôts ne peuvent être institués par les collectivités locales que dans le cas où le revenu des biens et des entreprises, et celui des taxes et cotisations, ne sont pas suffisants pour couvrir la somme des dépenses, les opinions en Roumanie furent très partagées.

Les sceptiques (16) critiquèrent et montrèrent leur méfiance à l'égard des possibilités financières des entreprises des collectivités locales ; les optimistes (17), par contre, crurent que si les entreprises étaient conduites selon les saines règles du commerce, elles pourraient arriver à de bons résultats.

M. le Professeur Const. Georgesco, à l'occasion du vote de la loi pour l'unification des contributions directes, défendit le principe des taxes comme source principale de revenus, en soutenant cependant que pour établir l'équilibre des budgets locaux, il faudrait que l'Etat cédât aux collectivités locales l'impôt sur le revenu des propriétés agricoles et de la propriété bâtie, dans toute leur intégralité. C'est la seule solution, disait-il, pour restaurer d'une manière réelle et durable les finances locales, sans trop charger le contribuable et sans gêner l'activité économique et sociale des collectivités locales.

Les revenus des services industriels communaux et départementaux ont un caractère analogue à ceux qui proviennent du patrimoine ou de la propriété acquise. Mais ces deux catégories de ressources communales n'ont absolument rien de commun avec les taxes ou les cotisations que la commune est dans la nécessité de demander aux contribuables.

Il est nécessaire de relever cette distinction car sou-

(16) Lepădatu, Mierlescu, etc...

(17) PETER : *Problema finanțelor locale*, București, 1929.

vent on rencontre l'opinion suivant laquelle les bénéfices réalisés par les services publics industrialisés doivent être considérés comme des *taxes indirectes*. Cette opinion, croyons-nous, est complètement erronée. Les bénéfices réalisés par les collectivités locales grâce aux industries qu'elles exploitent, ont exactement le même caractère que ceux qui sont réalisés par les industries privées. La commune qui tire des bénéfices de certains services publics industrialisés procure ces bénéfices en exerçant une activité sur le terrain économique, et ces bénéfices seront d'autant plus grands que la collectivité les réalisant est plus importante.

Les revenus des cotisations. — Par les articles 244 et 247, on réintroduit parmi les revenus des collectivités locales « les cotisations ». Elles ne sont pas la création du législateur de 1925, car ce mode de contribution était déjà connu dès le XVIII^me siècle en Roumanie, à l'occasion des premiers travaux édilitaires. En effet, la coutume était que les travaux édilitaires importants soient faits avec l'argent des intéressés, de ceux qui en tirent profit (18).

Cette coutume fut consacrée vaguement par la première législation roumaine écrite, le Règlement Organique. Maintenue par certaines lois postérieures, comme celle de 1864 sur l'organisation communale, la loi d'expropriation du 20 octobre 1864 (19), la loi du maximum de 1871, elle disparut ensuite avec le temps.

(18) L'ordonnance du « Domn » du 18 Mai 1814 pour la réfection des rues à Bucarest. Cité par I. MINCU ; *Introducere în Studiul finanțelor locale*, Bucarest, 1938.

(19) Inspirée par la loi française du 3 Mai 1841 ; cette loi prévoyait des cotisations seulement au cas où les travaux publics occasionnaient une expropriation ; en effet la loi accordait à la commission d'arbitres, appelée à fixer le prix de l'expropriation, le droit de tenir compte, jus-

La loi d'unification administrative de 1925 revient à l'ancienne tradition ; en maintenant la terminologie, elle cherche à donner une définition plus précise de cette contribution :

« Les cotisations sont des taxes pour l'entretien ou la création d'améliorations extraordinaires, lesquelles, tout en servant l'intérêt public, donnent surtout des avantages à une certaine catégorie de citoyens situés dans un quartier, ou une région, s'il s'agit de travaux départementaux » (Art. 247).

Dès le commencement, il faut signaler une erreur que le législateur commet : la terminologie même de cotisation n'est pas propre ; sa sphère est beaucoup plus large, englobant dans son contenu toutes sortes de rapports de droit privé, et même des rapports se trouvant en dehors du droit. Il aurait mieux valu que le législateur adoptât la terminologie française de contributions spéciales (Beiträge en Allemagne ; Contributi di miglioria en Italie ; Battumets taxes en Angleterre ; Special assessments aux Etats-Unis), car elles contribuent à des travaux déterminés et satisfont seulement une partie des habitants d'une ville, d'un quartier, d'une rue.

Continuant avec l'analyse de la définition, on remarque que la loi dit : « les cotisations sont des taxes..... ». La notion de taxe ne peut expliquer celle de cotisation.

La taxe implique le payement du service rendu au contribuable et dont le quantum est proportionnel avec l'utilisation du service. Le contribuable peut même se

qu'à la compensation, de la plus-value qui recevait le reste d'immeuble non soumis à l'expropriation.

La loi n'était pas équitable, car elle touchait seulement le propriétaire exproprié et non ceux qui ne l'étaient pas et qui souvent bénéficiaient de plus-values importantes.

soustraire à son payement avec certaines exceptions, en refusant le service offert par la collectivité, lui opposant l'autorité du droit de se satisfaire seul, par ses propres moyens.

Les cotisations sont des contributions dues à la commune en proportion avec l'avantage que le contribuable retire, comme suite d'une amélioration de son immeuble, à la suite de travaux entrepris par la commune dans l'intérêt public et sans possibilité de la part du contribuable de modifier le quantum ; par exemple, l'ouverture d'une rue avantage les propriétaires de terrains en marge de celle-ci.

Les cotisations concernent le contribuable comme membres de la société, tandis que les taxes le concernent en tant qu'individu, sans prendre en considération la collectivité.

Les cotisations sont payées une fois pour toutes, tandis que les taxes se payent périodiquement dans la mesure où l'on demande des services.

M. Vantu a cherché à expliquer cette inadvertance de la loi, en montrant que le législateur a employé le terme de « taxe » pour rendre plus évidente leur obligativité. Nous considérons, comme le fait d'ailleurs M. Tugulea (29), que cette explication est inexacte.

Si entre cotisations et taxes peuvent exister certaines ressemblances, les deux ressources étant des contributions se percevant pour des services déterminés qui satisfont les contribuables, la différence entre cotisations et impôts est catégorique. En effet, les cotisations doivent avoir en vue d'abord l'intérêt public ; à la différence de l'impôt, elles impliquent l'accomplissement de

(20) *Contribuții la reforma finanțelor locale*, București, 1933,

certains travaux dont résulte, pour certains citoyens, un bénéfice spécial. La cotisation est une contribution du bénéficiaire, elle est spéciale et proportionnelle aux dépenses engagées pour ces travaux, tandis que l'impôt est une contribution aux dépenses concernant tous les contribuables sans possibilité pour déterminer le bénéfice que chacun pourrait retirer à la suite de son paiement. La cotisation est proportionnelle avec le bénéfice réalisé, tandis que l'impôt est proportionnel avec les revenus du contribuable et même il est progressif.

La définition donnée aux cotisations par le législateur continue ainsiles cotisations sont des taxes « pour l'entretien ou la création d'améliorations extraordinaires, lesquelles, tout en servant l'intérêt public, servent davantage une catégorie de citoyens, ou une partie d'un quartier, d'une rue ou région qui se trouvent sur le territoire d'une commune ou d'un département ».

Que faut-il entendre par améliorations extraordinaires ?

La loi française établissait que la plus-value obtenue par des améliorations doit être considérable.

La lacune du législateur roumain de 1925 fut couverte par la décision de la Cour supérieure administrative du 28 janvier 1927 (N° 128), qui disait que dans l'appréciation de ces améliorations, on doit tenir compte des situations de fait comme, par exemple, l'état financier de la commune respective, l'utilité du travail, etc....

Nous avons vu que les cotisations sont une source de revenus se différenciant des taxes et des impôts. Quel est donc leur fondement et leur nature juridique ?

L'autorité communale entreprenant certains travaux publics tels que l'ouverture des rues, leur élargissement,

leur pavage, etc....., en un mot la réalisation des travaux d'aménagement, d'embellissement ou d'extension, a, comme suite, une augmentation de la valeur, non seulement des immeubles se trouvant sur les nouvelles voies, mais aussi de ceux de tout le quartier et même de la ville. Cette plus-value est acquise grâce à l'effort financier de la collectivité publique ayant entrepris les travaux, sans que les propriétaires y participent par des efforts de capitaux ou du travail personnel ; n'est-il donc pas équitable que la collectivité récupère, sinon en entier, du moins en partie, les richesses qu'elle a contribué à créer ?

La justice sociale demande que cette plus-value, due à la collectivité, revienne à celle qui l'a créée et ne reste pas aux personnes à qui elle profite. Les citoyens étant obligés de contribuer d'une manière égale à la réalisation des charges de la collectivité locale, ont le droit de bénéficier aussi d'une façon égale aux éventuels travaux édilitaires que la collectivité entreprend ; mais comme les collectivités locales ne disposent pas de sommes suffisantes pour exécuter à la fois tous les travaux édilitaires, il est juste que ceux qui en sont favorisés payent une contribution plus forte que ceux qui n'en profitent pas encore directement, autrement une injustice serait commise envers les uns au profit des autres.

L'équité morale demande que celui qui reçoit une utilité distincte des autres membres de la collectivité, paye une contribution distincte.

Du point de vue économique aussi, il faut qu'un impôt soit établi sur la plus-value immobilière, car ceci a pour conséquence d'empêcher la spéculation qui pourrait se faire avec les immeubles, surtout dans les communes urbaines ou les grands centres.

Adam Smith, Riccardo, Stuart Mill, les écrivains socialistes, les auteurs modernes tels Ch. Gide, Paul Leroy Beaulieu, Jèze, Séligman, sont d'avis que cette plus-value doit être frappée d'une charge fiscale.

Le fondement juridique de ce droit des collectivités locales se trouve dans la théorie de l'enrichissement sans cause. Rien à vrai dire ne paraît plus légitime que de frapper la richesse ainsi acquise, car il s'agit, en réalité, d'une richesse dont l'origine n'est pas moralement justifiée. Personne ne doit s'enrichir sur le droit d'autrui.

C'est même l'action « de in rem verso » qui est fondée sur la perte subie et non sur le gain réalisé (21). Celui qui a fait une dépense à la suite de laquelle quelqu'un s'est enrichi sans juste motif, ne peut demander le remboursement que jusqu'à la concurrence de la somme dépensée, sans qu'il puisse être tenu compte de l'enrichissement de la personne qui a profité des dépenses faites. Voilà pourquoi, en droit, la cotisation ne trouve sa justification que jusqu'à la concurrence des sommes dépensées. La loi française de 1807 précisait même qu'il s'agit d'un dédommagement, donc d'un remboursement des dépenses.

La jurisprudence américaine considère ce procédé de la cotisation comme un attribut constitutionnel du pouvoir financier des communes. Les contributions spéciales ne peuvent d'ailleurs être demandées que sur une base proportionnelle, car elles se réfèrent aux avantages que reçoit la propriété immobilière respective.

Il y a des auteurs (Allix) qui, cependant, soutiennent

(21) N. TUGULEA. *Op. cité.*

que les cotisations ne peuvent s'expliquer que par l'opportunité fiscale.

La loi d'unification administrative décide que l'établissement des cotisations, leur répartition et le temps qu'elles resteront en vigueur soient déterminés après une préalable consultation des intéressés. Une question se pose : les cotisations sont-elles obligatoires ou facultatives ? Selon la doctrine et la pratique des états, ainsi que selon la tradition roumaine, l'on doit répondre qu'elles sont obligatoires ; cependant, de la rédaction de l'article 247, il ressortirait, étant donné l'équivoque du texte, que leur établissement, c'est-à-dire leur imposition, serait le résultat d'un accord de volonté.

Tous ceux qui se sont occupés des cotisations apportent de nombreux arguments en faveur de l'obligativité (22). Ainsi on dit que si la cotisation n'était pas obligatoire, elle ne serait plus une source de revenu conformément à l'article 244 ; si la cotisation n'était pas obligatoire, les autorités des collectivités locales, tenant compte de l'exigence d'exécution de certains travaux publics (l'article 19 imposait aux communes un programme de travaux), se verrait dans l'obligation de recourir à des impôts, ce qui serait illégal et inéquitable. Il serait illégal, car l'article 245 décide qu'on ne peut recourir à des impôts que si les autres ressources de revenus sont insuffisantes ; il serait inéquitable, car cela signifierait que toute la population contribue à des travaux qui ne font qu'avantager certains citoyens ; enfin elle pourrait invoquer pour le soutien de l'obligation des cotisations, le fait qu'elles sont obligatoires dans tous les pays.

(22) J. VANTU : *Natura Cotizatiunilor*. Revue de droit public ; N. TUGULEA. *Op. cité* ; I. N. STAN. *Op. cité*.

La loi de 1938 mettra fin à cette équivoque.

En ce qui concerne l'importance fiscale des cotisations, évidemment elles ne peuvent être d'un rendement aussi assuré et périodique que les autres contributions locales. Cependant, elles seront de nature à constituer, au moins pour le budget des grandes villes, une source peu négligeable. Comme on l'a dit fort justement, cette contribution doit équitablement former l'un des pivots financiers du développement de l'urbanisme.

Le système des cotisations fut depuis longtemps employé en Amérique ; d'abord à New-York, où il donna des résultats éclatants, il fut ensuite généralisé dans les Etats-Unis.

Le revenu des impôts. — Passant à la dernière source de revenus — les impôts directs et indirects — la loi, dans son article 248, décide que ceux-ci ne seront perçus que dans le cadre des lois générales d'imposition votées par le Parlement. Sous aucun motif, il n'est pas possible d'ajouter aux matières et revenus soumis à l'impôt par l'Etat, d'autres impôts, quotes ou centimes additionnels, en dehors du cadre de la présente loi. Il s'est trouvé pourtant des voix autorisées qui demandèrent pour les collectivités locales de nouveaux revenus ; c'est ainsi que dans l'exposé des motifs du budget de l'Etat pour l'année 1925, V. Bratiano demanda aux Chambres d'accorder aux communes l'impôt sur le revenu des propriétés agricoles et celui sur la propriété bâtie. M. Virgil Madgearu demanda que l'impôt agricole soit scindé en deux : un impôt sur le revenu foncier des propriétés non bâties et un impôt sur le revenu des exploitations agricoles, en abandonnant ce dernier aux collectivités locales. La situation financière difficile de l'Etat n'a pas

permis des réformes consistant dans l'abandon par l'Etat de certains de ses revenus.

La loi d'unification administrative prévoyait que pour l'accomplissement de certains services exceptionnels ou urgents, comme par exemple : les inondations, incendies ou autres, on peut demander des prestations en nature (convertibles en argent seulement pour ceux qui, pour des causes bien déterminées, ne peuvent les remplir en nature), à la suite des décisions prises par les Conseils communaux ou départementaux avec une majorité de deux tiers.

Dans les stations balnéaires ou climatériques, les autorités peuvent percevoir des taxes spéciales des visiteurs pour l'entretien, l'amélioration et l'embellissement de leurs localités.

Les délibérations du Conseil départemental ou communal, concernant l'établissement et la perception des taxes, cotisations ou impôts de toute nature, avant leur mise en application, devaient être affichées aux mairies respectives et à la Préfecture du département, pendant un délai de 10 jours, pour que les contribuables puissent en prendre connaissance et faire les réclamations qu'ils avaient cru nécessaires. Les Conseils respectifs étudieront le contenu de ces réclamations et se prononceront. Ces décisions doivent être portées à la connaissance du Ministre de l'Intérieur, quand elles émanent des départements ou municipales, et au Préfet, quand elles émanent des autres collectivités. Le Ministre de l'Intérieur, après avis du Conseil supérieur administratif, ou le Préfet, après avis de la délégation départementale, décident en dernière instance ; l'avis du délégué du Ministère des finances était aussi nécessaire.

D'après l'article 257 et suivants, on accorde aux collectivités locales le droit de contracter des emprunts, mais seulement dans certains cas et d'après des formes prévues par la loi. En effet, cet instrument financier est fort commode, mais en même temps il est fort dangereux comme mode de création de ressources, car il engage l'avenir. Parmi tous les actes administratifs, aucun ne présente autant de gravité que l'emprunt. Mieux encore qu'en matière d'aliénations, d'échange, de transactions relatives aux biens commerciaux, on comprend que l'Etat soit obligé d'intervenir, car si on laissait toute facilité aux collectivités locales d'emprunter, les Conseils communaux et départementaux seraient tentés, par le moyen de l'emprunt, d'éviter pour le présent les charges financières, sans se rendre compte que si celui-ci permet d'alléger momentanément les charges actuelles, il grève lourdement l'avenir. Pour que la vie communale ne soit pas à un moment donné arrêtée dans le fonctionnement de ses services essentiels, le législateur de 1925 a pris des précautions en décidant les formes et les cas dans lesquels les collectivités locales seraient autorisées à contracter des emprunts. Tout écart de la loi rend responsables pécuniairement les autorités communales ou départementales.

Dans l'article mentionné au paragraphe précédent, on prévoit les cas où l'emprunt est possible :

a) L'emprunt doit être destiné à un emploi extraordinaire et nullement pour payer des augmentations de traitements, gratifications ou récompenses.

b) Il doit être destiné à des améliorations dans l'ordre du programme des travaux précédemment établis.

c) Avec la décision d'emprunter, il faut prévoir les moyens de payer les intérêts et leurs amortissements.

d) Il faut que les intérêts et annuités réunis, de tous les emprunts contractés, n'atteignent pas la somme budgétaire nécessaire au fonctionnement des services obligatoires.

La loi permet aussi aux collectivités locales de contracter des emprunts pour convertir les anciens. D'après la loi de 1925, les emprunts peuvent être faits ou à la Caisse de crédit départementale et communale, ainsi qu'à toute institution publique ou particulière, ou enfin par émission d'obligations, avec l'autorisation d'une loi spéciale.

Les décisions des Conseils communaux et départementaux concernant les emprunts à contracter, prises dans les cas prévus par l'article 257, sont soumises aux autorités supérieures de contrôle respectives : le Ministre de l'Intérieur avec l'avis du Conseil supérieur administratif pour les municipales et départements ; le Préfet avec l'avis de la délégation permanente départementale pour les autres communes.

Pour contracter des emprunts ayant dépassé $1/5^{\text{me}}$ des revenus ordinaires, les communes urbaines et les départements avaient besoin de l'approbation du Conseil des Ministres sur la base de l'avis du Ministre de l'Intérieur et des Finances ; pour les autres communes, de l'approbation du Ministre de l'Intérieur, en accord avec le Ministre des Finances.

Le but du législateur de 1925 fut d'assurer, par une loi créant un régime administratif et financier général et uniforme pour les collectivités locales roumaines, d'une part, l'unité nationale et politique de l'Etat et, d'autre part, un libre développement et la prospérité à ces collectivités.

Par la loi pour l'unification administrative de 1925, on ne remplit qu'un de ces desiderata ; en effet, en assurant l'unité nationale et politique de l'Etat, la loi de 1925 est allée trop loin en créant un régime administratif centralisé ; il est vrai que le nouveau régime était plus déconcentré, mais la déconcentration n'est qu'un des aspects de la centralisation. A ce point de vue, la loi n'a pu satisfaire les différentes demandes des provinces.

Du point de vue financier, malgré que la loi ait reconnu la priorité des revenus indépendants de l'Etat, tel le revenu des propriétés et celui des activités économiques des collectivités locales, par les restrictions qu'elle impose, le régime financier des collectivités locales perdait beaucoup de son indépendance. Le libre développement et la prospérité des collectivités locales ne peuvent se concevoir que dans l'organisation administrative décentralisée, et la décentralisation administrative ne peut être conçue sans une indépendance financière. Ce sont les deux aspects du même problème.

La loi d'unification administrative contenait certains principes justes et utiles, cependant elle était insuffisante pour le développement des collectivités locales.

Le législateur reconnaissait aux communes une certaine activité, mais il assurait au Gouvernement toute la suprématie par le recrutement et l'organisation des autorités de contrôle et de tutelle. Le législateur reconnaissait lui-même que la loi ne correspondait pas aux principes modernes d'administration et affirmait qu'elle ne présentait qu'une forme transitoire, vers un système de véritable indépendance financière pour les collectivités locales, dans le cadre d'une réelle décentralisation administrative.

SECTION III

Le Régime financier créé par la loi d'organisation de l'administration locale de 1929

Le principe de la décentralisation administrative, malgré son inscription dans la Constitution depuis 1866, ne fut jamais traduit en fait ; même la loi pour l'unification administrative, pour que nous ne remontions pas trop dans le passé, a eu comme but, à côté de celui d'unifier les régimes administratifs et financiers des collectivités locales, de les organiser sur la base de la décentralisation et de l'indépendance financière. Comme nous l'avons montré dans la section précédente, la loi de 1925, préoccupée surtout de la question de l'unification, négligea le problème de la décentralisation et de l'indépendance financière des collectivités locales. Au fond, la loi pour l'unification administrative fut l'extension sur tout le territoire de la nouvelle Roumanie du régime administratif et financier des collectivités locales de l'ancien Royaume.

La mission de la nouvelle réforme était donc de compléter les lacunes et les inconvénients de la loi de 1925. La loi d'organisation de l'administration locale (1929) avait pour but, tout en tenant compte de l'expérience utile du passé, de réaliser une amélioration du régime financier des collectivités locales par un changement radical de leur régime administratif.

La nouvelle réforme devait organiser les collectivités locales sur la base d'une décentralisation étendue et sur une large autonomie financière.

La décentralisation rationnelle de l'administration organise les assises de l'Etat sur des bases cédulaires, du simple au composé, chaque cédule s'intégrant organi-

quement en un tout complet et harmonieux, dans son ordre naturel. La décentralisation est un stimulant pour la validité de toutes les initiatives et de toutes les forces dans le développement de l'Etat et des collectivités locales. En effet, le législateur de 1929, reconnaissant la personnalité juridique « au village », groupement humain, le plus naturel et le plus impressionnant des collectivités locales roumaines — la Roumanie étant un pays formé en majorité de paysans — il donnait ainsi à la plus petite partie composante de l'Etat la possibilité d'actionner et développer ses énergies, conformément à ses intérêts les plus appropriés.

On peut réaliser la décentralisation administrative de deux façons, ainsi que le fait remarquer Hauriou, c'est-à-dire : par région et par la réunion des départements en syndicats. La crainte que l'unité de l'Etat ne soit touchée, a déterminé le législateur de 1929 à renoncer à la région comme circonscription administrative plus grande ; il a admis, en échange, la possibilité pour les départements de s'associer dans le cadre des directorats et de créer ainsi une collectivité locale plus vaste, ayant la personnalité juridique, avec mission de satisfaire, par des moyens financiers propres (23) et des efforts communs, ce qu'il leur était impossible de réaliser par leurs propres moyens.

Dans le but de réaliser la décentralisation et l'autonomie locale, en vue d'établir une meilleure coordination entre les administrations locales et les organes du pouvoir central, la loi a créé sept directorats ministé-

(23) Les subventions de l'Etat, les contributions départementales et municipales, les impôts départementaux destinés à couvrir les dépenses nécessaires dans l'intérêt commun des départements associés ; les cotisations encaissées pour des services spéciaux.

riels, organes de décentralisation des différents départements ministériels (24).

La loi d'organisation de l'administration locale de 1929 a le mérite d'instituer une décentralisation administrative dans la « forme » car, dans le « fond », elle était encore loin d'être réalisée.

Pour avoir une décentralisation administrative prétendant à une autonomie des collectivités locales, il aurait fallut amener après elle — une indépendance — du régime financier de ces collectivités locales. Rien de plus normal et de plus nécessaire qu'une fois les collectivités locales décentralisées, il leur soit donné une indépendance financière, cela pour avoir une décentralisation complète et surtout pour donner aux organes de ces collectivités locales la possibilité d'avoir une action propre. Sans le complément d'un régime financier indépendant, la décentralisation reste un mot vide de sens et de toute valeur pratique. Sans moyens financiers, pas de décentralisation réelle !

Les dispositions principales de cette loi concernant les finances locales étaient contenues dans le Titre III, Chap. III. En effet, l'article 424 du Chapitre III, ainsi que la loi de 1925, posait comme principe que les finances des villages, des communes, des départements et associations départementales sont administrées d'après les dispositions de la loi sur la comptabilité publique, dans la mesure où la présente loi ne dérogeait pas expressément.

L'année financière pour les collectivités locales commençait le 1^{er} janvier et se terminait le 31 décembre. L'exercice d'exécution du budget expirait pour les vil-

(24) Supprimés par la loi du 15 Juillet 1929

lages, communes rurales et urbaines en même temps que l'année financière ; pour les municipales et départements, il était prolongé de 6 mois.

La loi d'organisation de l'administration locale disposait que la création des impôts directs et indirects, ainsi que leurs modifications, devaient se faire par décisions des assemblées et des conseils respectifs, votées par une majorité de 2/3 du nombre des membres les composant.

Les décisions des conseils des villages par lesquelles on instituait des impôts et des taxes nouvelles ou par lesquelles on recourait à l'emprunt, avant qu'elles fussent présentées à l'approbation tutélaire, devaient être soumises au vote de la « obste » (réunion des citoyens du village). Les décisions des assemblées ou des conseils respectifs pour ces questions devaient être affichées pendant 15 jours à la mairie du village, de la commune ou du municipale, à la préfecture, et publiées dans une feuille officielle locale. Contre ces décisions, toute personne pouvait faire des réclamations pendant ce terme à l'autorité tutélaire. Après l'expiration du terme d'affichage, constaté par un procès-verbal, le conseil respectif se réunissait pour délibérer sur les réclamations reçues. Ses décisions, ainsi que les réclamations, étaient présentées pour approbation à l'autorité tutélaire (25). Au cas où le Conseil communal ou départemental décidait la création d'impôts non prévus,

(25) Les organes de tutelle administrative, conformément à la loi d'organisation de l'administration locale, étaient :

a) La délégation du conseil de la commune rurale, pour les villages sis sur le territoire de la commune ;

b) La délégation du conseil départemental pour les communes urbaines, rurales et les villages ;

c) Les comités de révision qui exerçaient la tutelle en première instance pour les départements et municipalités et en deuxième instance pour les autres collectivités ;

d) Le comité central de révision est l'instance d'appel et contrôle

ou un quantum plus élevé que celui prévu par la loi, ses décisions, approuvées par l'autorité tutélaire, devaient être présentées au Ministère de l'Intérieur, lequel, avec l'autorisation du Conseil des Ministre, formulait les projets de lois nécessaires.

Les revenus et les dépenses des collectivités locales se subdivisaient en périodiques et accidentelles ou extraordinaires ; cependant la loi disposant dans son article 464 sur les parties du budget, introduisait une classification tripartite, en ajoutant la catégorie « des revenus et dépenses à destination spéciale ».

Nous allons traiter d'abord, dans l'ordre établi par le législateur, les revenus et ensuite les dépenses des collectivités locales.

Les revenus périodiques étaient ceux qui normalement alimentaient les budgets, ainsi : 1°) les impôts directs et indirects ; 2°) les taxes pour les services créés au profit des habitants, celles pour l'usage exceptionnel des routes, la location ou l'exploitation des biens de la collectivité locale ; 3°) les subventions ; 4°) les amendes ; 5°) tous les autres revenus normaux et périodiques.

Les revenus accidentels ou extraordinaires étaient : 1°) les cotes additionnelles supplémentaires qui servaient seulement à couvrir les dépenses normales et périodiques qui ne pouvaient être couvertes par les revenus annuels ; 2°) les cotes additionnelles extraordinaires servant seulement aux dépenses en vue desquelles elles furent instituées ; 3°) les cotisations et prestations qui s'employaient seulement dans le but pour lequel elles

pour ce qui concerne l'exercice de la tutelle des comités locaux ;

e) Le Ministre de l'Intérieur et le Conseil des Ministres.

Les organes de contrôle étaient : le préfet pour les collectivités locales du département ; le directeur ministériel pour toutes les collectivités existantes sur le territoire du directorat ; le Ministère de l'Intérieur pour toutes les collectivités locales,

furent créées ; 4°) les excédents annuels s'employant seulement à des travaux de dotation ; 5°) les emprunts, donations et legs en argent et les sommes résultant de la vente des immeubles ; les emprunts servaient à des buts pour lesquels ils furent contractés ; les donations et legs en argent servaient conformément à la volonté exprimée par le donateur ou légataire.

Il faut remarquer que pour ces revenus accidentels ou extraordinaires, la loi de 1929 posait des restrictions, demandant leur spécialisation. On constate ici une dérogation au principe de la non-affectation.

Par la circulaire du Ministère de l'Intérieur N° 247 du 14 janvier 1930, on donnait des instructions aux collectivités locales pour l'établissement de leur budget, en leur enjoignant la systématisation suivante des revenus (26) :

I. — REVENUS PÉRIODIQUES.

A. — *Impôts encaissés par l'Etat.* — a) Les cotes additionnelles. Créées par l'article 72 de la loi pour l'unification des contributions directes, ces revenus restaient aux communes formées par plusieurs villages, dans la proportion de 75 % ; le reste de 25 % était gardé comme revenus par les villages mêmes (27). De même, 60 % des cotes additionnelles revenant aux départements, étaient passées comme revenus des associations départementales.

(24) POP ROMUL : *Bugetele Comunale*, Oradea, 1931.

(27) Cette répartition fut modifiée par une loi modifiant certains articles de la loi d'organisation de l'administration locale dans le sens que les revenus conformément à l'article 72 de la loi, restent aux communes formées par plusieurs villages dans la proportion de 10 % ; le reste de 90 % de ces cotes passe comme revenus propres des villages. La quote donnée à la commune, pouvait cependant être augmentée jusqu'à 25 % par la délégation départementale pour les besoins d'équilibre budgétaire.

D'après la statistique du Ministère des Finances, tous les départements pour l'année 1929 ont encaissé par les cotes additionnelles sur les quatre impôts élémentaires la somme totale de 1.116.244.416 lei et les communes 1.431.298.693 lei. Ces revenus étaient extrêmement faibles par rapport aux dépenses des collectivités locales.

b) La quote-part du fonds communal. Les collectivités locales pouvaient bénéficier de la quote-part prévue par la loi du fonds communal et départemental (1926), et qui, par la modification du 22 janvier 1931, devait assurer aux communes rurales et aux départements des quotes plus grandes.

Conformément à l'article 5 de la loi de 1931, le fonds communal et départemental se répartissait ainsi : a) 10 % pour combler les déficits budgétaires des collectivités locales, lesquelles, malgré le relèvement des revenus, ne pouvaient couvrir les dépenses imposées par la loi ; b) le reste de 90 % se répartissait ainsi : 42 % aux départements, 16 % aux communes urbaines, 30 % aux communes rurales, 12 % aux chambres professionnelles.

Il est à remarquer que les communes recevaient deux sommes sur le fonds : la première sur les 10 % pour combler les lacunes et la seconde, les quotes respectives, sur les 90 %.

La répartition du fonds est faite par une commission composée du maire de Bucarest, comme représentant des communes, et du président de la délégation départementale d'Ilfov, de la part des départements, ce qui constituait un progrès (art. 441, loi O.A.I.).

La répartition se faisait chaque année en rapport avec la capacité contributive constatée d'après les impôts élémentaires et additionnels inscrits dans les rôles

des contributions directes et en rapport avec le chiffre de la population d'après le dernier recensement.

L'article 8, alinéa 4, décidait qu'en aucun cas les collectivités locales ne pouvaient recevoir des sommes inférieures à celles prévues par les lois jusqu'alors en vigueur ; cependant les sommes ont diminué continuellement.

Pour les années 1912, 1913 pour le budget de l'Etat de 575 millions lei or, le fonds communal représentait 32 millions lei or, soit une proportion de 5,50 %. Pour les dernières années, les budgets de l'Etat (les régies autonomes incluses) s'élevaient à presque 60 milliards lei papier. Si on appliquait à ce chiffre le coefficient 5,50 %, il résultait que le fonds communal aurait dû être de 3.300.000.000 lei, or celui-ci était, pour l'année 1928, de 993.000.000 lei, pour 1929 de 553.000.000 lei, pour 1930 de 603.000.000 lei, pour 1931 de 700.000.000 lei et pour 1932 il est descendu jusqu'à 387.493.000 lei.

B. — *Taxes et contributions communales*. — Ce groupe contenait : a) les taxes et contributions communales conformément à la loi du maximum de 1923 ; b) les taxes sur l'éclairage à l'électricité ou au gaz, fixées par l'article 1 de « la loi pour le relèvement des taxes sur les produits pétrolifères et la création de nouvelles taxes sur l'éclairage électrique et le gaz lampant du 21 mars 1920 », qui, conformément à l'article 3 de la loi pour la modification du fonds communal et départemental étaient recouvertes par la commune (1/3 du produit seulement était laissé à l'Etat) ; c) les taxes conformément à l'article 24 de la loi sur le régime des eaux du 27 juin 1924 et l'article 24 du règlement de la loi (cet article 24 décidait que les riverains respectant les dispositions de la présente loi, ainsi que celles de la

police des eaux, auraient le droit, sans aucune autorisation, d'extraire du lit des cours d'eau qui n'appartient pas à l'Etat, le sable, le gravier, la glace, etc... pour leur propre besoin. L'extraction de ces matériaux, dans un but commercial, était imposée à une taxe unique, se répartissant entre l'Etat, le département et la commune, et ne dépassant pas le 1/10^{me} de la valeur du matériel extrait).

C. — *Les revenus de la fortune immobilière.* — Les collectivités locales de l'ancien royaume n'ont jamais eu de trop grandes fortunes immobilières, la générosité des boyards allant plutôt vers les œuvres d'assistance sociale ou religieuse qui formaient les « éphories » hospitalières et les grands domaines des monastères. Dans les provinces réunies, au contraire, les fortunes immobilières, constituées par des donations royales, par des forêts et terrains agricoles, formaient une importante source de revenus jusqu'à la réforme agraire de 1919-1921 (28).

Après la guerre, l'importance du point de vue de leur productivité fut assez réduite. Cependant, le législateur roumain s'occupa souvent de cette source de revenus. La loi de 1929, comme celle de 1925, pour assurer une bonne administration et pour mieux tenir au courant l'autorité tutélaire de la situation des fortunes des collectivités locales, imposa à celles-ci, par les articles 408 et 409 et par l'article 203 de la loi sur la comptabilité publique, l'obligation de faire des inventaires où devait être inscrite toute fortune immobilière et mobilière, ainsi que les modifications pouvant intervenir, en donnant en même temps des instructions concernant l'adminis-

(28) N. TUGULEA. *Op. cité.*

tration de ces biens. En effet, pour ce qui concerne l'administration et l'exploitation de fortunes des collectivités locales, la loi sur l'organisation administrative locale, dans ses articles 410, 413 et 417, contenait des dispositions spéciales. Les ventes, acquisitions, échanges, hypothèques, transactions et compromis, renonciations et reconnaissances des droits, le changement de destination des biens affectés à l'usage public, ne pouvaient être décidés par les assemblées et les conseils villageois, conseils communaux, municipaux, départementaux et ceux des associations départementales, si leur valeur dépassait le 1/20^me du revenu ordinaire, qu'avec l'approbation de l'autorité tutélaire respective.

Pour le revenu des fortunes immobilières, le budget type pour les communes instituait deux catégories :

a) *Les revenus des terrains et constructions.* — 1°) loyers, fermages ; 2°) les revenus de l'exploitation en régie propre des terrains ; 3°) les loyers des propriétés bâties (entrepôts, halles et marchés) ; 4°) le revenu des cimetières.

b) *Les revenus des forêts communales.* — Les forêts servent pour les besoins de combustion de l'administration communale et l'exploitation et la vente du matériel produisent un revenu réel pour les communes. La surface emboisée de la Roumanie est de 6.486.471 hectares, sur une surface totale de 29.489. 200 hectares, c'est-à-dire un pourcentage de 22 %. Les communes et les départements possèdent 681.197 hectares de cette surface, c'est-à-dire 10 %. Les forêts des collectivités locales, conformément à l'article 1 du Code forestier (9 avril 1910) sont soumises au régime forestier, ne pouvant être exploitées que suivant un plan d'aménagement

ou d'un règlement d'exploitation. Les collectivités locales ont la charge de surveiller le reboisement prévu par le plan d'aménagement.

Les budgets des forêts des collectivités locales, après avoir été établis par les autorités respectives, seront soumis pour approbation aux organes forestiers, et seulement ensuite pourront être englobés dans les budgets des collectivités locales.

D. — *Les revenus des capitaux mobiliers.* — Sous ce titre devaient s'inscrire : les intérêts du capital investi dans des effets, les intérêts du capital consigné, les intérêts du capital prêté. (Par l'extension des dispositions de la loi sur la Caisse des Dépôts et Consignations du 3 août 1876 aux nouvelles provinces, il résultait que les communes des provinces réunies étaient obligées de consigner les sommes de leurs excédents budgétaires à la caisse des Dépôts et Consignations).

E. — *Les revenus des routes.* — La vie économique et la prospérité d'un pays dépend, dans une grande mesure, de la facilité, la régularité et la rapidité par lesquelles l'échange des marchandises peut se faire d'une région à l'autre. Les transports réguliers, rapides et bon marché, établissent l'équilibre entre les marchandises existant sur les divers marchés, ainsi il ne peut plus être question d'abondance dans certaines régions et de pauvreté dans d'autres, et par conséquent de grandes variations de prix. Bien sûr, ces transports supposent des voies de communication nombreuses, bien organisées et bien entretenues. Parmi les voies de communication, les routes jouent un rôle important dans le développement économique d'un pays.

En Roumanie, à cause de la spécialisation des transports, on a senti le besoin d'organiser un réseau routier,

en dehors des voies navigables, aériennes et du chemin de fer. Pour les véhicules mécaniques routiers de toutes sortes, du chiffre de 1889 existant le 1^{er} janvier 1923, on arriva au chiffre de 23.954 le 1^{er} janvier 1929. Le problème de l'harmonisation des routes avec le nouveau trafic était d'une actualité ardente pour le pays.

En Roumanie, jusqu'en 1929, pour ce qui concerne les routes, les lois suivantes étaient en vigueur : 1°) la loi pour les routes (1906) de l'ancien royaume ; 2°) la loi hongroise de 1890 pour la Transylvanie ; 3°) la loi autrichienne de 1885 pour la Bukovine ; 4°) la loi de 1868 pour le sud de la Bessarabie ; 5°) la loi générale administrative russe de 1917 pour le reste de la Bessarabie.

Aucune de ces lois ne pouvait être étendue à tout le territoire du pays, car elles ne correspondaient pas aux exigences du temps, aucune d'entre elles ne prévoyant la traction mécanique, mais uniquement celle animale.

Le 6 août 1929 est intervenue la nouvelle loi des routes qui divise le réseau routier du pays en quatre catégories : 1°) routes nationales ; 2°) routes départementales ; 3°) routes vicinales ; 4°) routes communales.

Les routes nationales sont les artères d'intérêt général, qui partant de la capitale, traversent le pays pour joindre des pays voisins, et aussi celles qui lient les principales villes du pays.

Les routes départementales sont celles qui lient directement les chefs-lieux des départements entre eux, et aussi le chef-lieu du département avec les chefs-lieux d'arrondissement ou avec d'autres centres importants comme les ports, stations de chemins de fer, etc....

Les routes vicinales sont celles d'intérêt local, reliant les communes entre elles et celles qui ont une certaine

importance du point de vue agricole, industriel ou commercial, quand elles conduisent à un port ou à une station de chemin de fer, vers une route nationale ou le chef-lieu de la « plasa ».

Les routes communales sont celles qui se trouvent sur le territoire d'une commune, ou qui relient deux communes voisines, ou qui conduisent à une station de chemins de fer et qui n'entrent pas dans les catégories des routes départementales ou vicinales, ainsi que celles conduisant à une exploitation industrielle, à des forêts communales, etc.... Ces routes appartiennent au domaine public communal.

Sur toute l'étendue du pays, il y avait en Roumanie, dans l'année 1929, 106.083,993 kilomètres de routes de toute catégorie, dont 99.131,162 kilomètres étaient classés et 6.952,831 kilomètres non classés (en Bessarabie).

Du total des routes empierrées, seulement 31,3 % étaient des routes en bon état, le reste de 68,7 % était dans un état médiocre et même mauvais ; si on se rapporte au total de la longueur des routes, nous constatons que 16,8 % étaient des routes empierrées en bon état, 36,8 % en état médiocre et même mauvais, et le rest de 46,4 % était à l'état de pistes naturelles.

Si on rapporte la longueur totale de 106.083,993 kilomètres des routes, de toute catégorie, à la surface du pays qui est de 294.967 kilomètres carrés, on obtient le chiffre de 360 m.l. de longueur par kilomètres carrés, dont 62 m.l. en bon état, 135 m.l. en état médiocre ou mauvais et 163 m.l. sous la forme de piste naturelle.

Ces chiffres nous démontrent qu'on se trouvait devant une intolérable insuffisance des routes, sachant qu'en France ou dans d'autres pays occidentaux la pro-

portion est d'au moins 1.000 mètres de longueur de bonnes routes par kilomètre. Il faut bien reconnaître que cet état d'infériorité des routes, ainsi que leur insuffisance, est une conséquence directe du manque de fonds.

La loi du 6 août 1929 essaya de remédier d'abord à l'état chaotique des législations des routes existantes en Roumanie et en même temps de supprimer les prestations en nature, en créant de nouvelles ressources spéciales et en imposant surtout la traction mécanique.

L'entretien, la construction, la modernisation et l'administration du réseau routier de l'Etat furent confiés à une institution portant le nom de « Caisse autonome des Routes de l'Etat » ; pour le réseau routier départemental ou pour les routes vicinales, les charges ci-dessus énoncées, incombaient au Conseil départemental respectif ; enfin, pour les routes communales, ces charges incombaient au conseil communal.

La loi du 6 août 1929 précisait en même temps les sources des revenus nécessaires pour couvrir les dépenses d'entretien des différentes catégories de routes. Pour couvrir les dépenses d'entretien, construction, modernisation et administration des routes départementales, vicinales et communales, l'article 58 de la loi prévoyait l'emploi des revenus suivants : a) les revenus généraux départementaux et communaux ; b) la quote-part leur revenant conformément à l'article 5 et 7 de la « loi créant et organisant la répartition d'un fonds départemental pour les routes départementales et vicinales ; c) les revenus provenant des taxes imposées, pour l'usage des routes départementales, vicinales et communales, aux entreprises de transport routier (ces taxes ne pouvant dépasser le maximum prévu dans les paragraphes 27 à 34 du tableau annexe de la loi sur le maximum des

taxes et contributions communales ; *d*) les revenus provenant de l'installation des conduites souterraines ou aériens des lignes des tramways ou de l'usage des réclames, ou enfin de l'installation des baraques ou autres constructions sur les routes départementales, vicinales ou communales ; *e*) les revenus résultant des concessions faites du droit de percevoir des taxes de péage sur les ponts se trouvant sur les routes départementales, vicinales ou communales ; *f*) loyers ou affermages fixés pour chaque cas par les conseils communaux pour l'usage des terrains et toute autre dépendance leur appartenant ; *g*) le produit de la vente des fruits, des arbres asséchés, provenant des plantations existantes sur les routes départementales, vicinales et communales ; *h*) le produit de la vente par licitation publique de tout vieux matériel, hors d'usage, ainsi que le produit des ventes des terrains restant sans utilisation à la suite de la rectification des routes départementales ou vicinales ; *i*) le produit des amendes et dédommagements civils obtenu pour des contraventions commises à la « loi sur les routes ou la circulation du 22 octobre 1929 ; *j*) les cotes additionnelles établies sur les revenus élémentaires prévus par la loi pour l'unification des contributions directes. Ces cotes sont établies chaque année par les conseils départementaux et restent définitives après leur approbation par le Ministère de l'Intérieur, d'accord avec celui des Travaux Publics.

Le Conseil départemental, avec l'approbation des Ministères de l'Intérieur et des Travaux Publics, devait répartir, pour les routes communales, un pourcentage uniforme entre toutes les communes du département, d'au moins 25 % du produit des cotes additionnelles perçues dans chaque commune respective.

La Cour de Cassation roumaine dans la séance du 7 mai 1931, en Chambres Réunies, déclara le texte de l'article 58 alinéa j de la loi des routes (alinéa se référant à la création des centimes additionnels pour les routes), inconstitutionnel, comme étant en contradiction avec le principe inscrit dans l'article 111 de la Constitution, d'après lequel un impôt institué en faveur des collectivités locales doit être établi dans les limites de la loi ; or, l'article 58 alinéa j ne prévoyant aucune limite maxima, était contraire à ce principe (29).

L'article 113 alinéa b de la loi de l'organisation de l'administration locale donnait la possibilité aux communes de créer des taxes pour l'usure des routes communales, rues et boulevards, par des camions automobiles ou tout véhicule de poids lourds, afin de réparer les dégâts qu'ils occasionnaient par leur trafic. L'article 439 de la même loi créait aussi des taxes communales pour l'usage exceptionnel des routes, en dehors des impôts déjà prévus par la loi des routes. Ces taxes devaient être payées seulement pour les véhicules employés d'une manière habituelle pour le transport des personnes et des marchandises, par ceux qui font de ce trafic un métier, ou par les commerçants et industriels.

Par la modification de la loi des routes de 1932, en supprimant la « Caisse autonome des routes » ont fait passer ses attributions au Ministère des Travaux Publics et Communications. La construction, la modernisation, l'entretien et l'administration des routes communales et départementales sont passés ainsi à la charge de cette administration.

Les revenus et les dépenses pour ces routes dépar-

(29) Décisions n^{os} 21, 22, 23 du 7 Mai 1931.

tementales et communales devaient être inscrits dans les budgets des départements et communes, dans des chapitres spéciaux, et les excédents devaient être considérés dans l'année suivante comme des revenus extraordinaires pour les routes.

La loi de 1932, tenant compte de la jurisprudence de la Cour de Cassation, fixe sur les revenus élémentaires, prévus par la loi pour l'unification des contributions directes, les cotes suivantes : 3 % sur le revenu des propriétés agricoles ; 2 % sur les revenus des propriétés bâties ; 2,60 % sur les revenus commerciaux et industriels ; 2 % sur les revenus des professions et autres occupations ; 1 % sur les revenus des fortunes immobilières ; 0,3 % sur les revenus des salaires. Les industries forestières bénéficiaient d'un abattement de 25 % des impôts calculés d'après les normes ci-dessus établies. Les invalides, orphelins et veuves de guerre et les anciens combattants de la guerre de 1877-78 sont exempts de ces cotes additionnelles.

Le produit de ces cotes devait se répartir ainsi :

Celui provenant des municipales : 15 % au Ministère des Travaux Publics et Communications ; 25 % pour les routes départementales ; 60 % pour les routes et les rues des municipales.

Celui provenant des communes urbaines chefs-lieux de départements : 15 % au Ministère des Travaux Publics et Communications ; 45 % pour les routes départementales ; 45 % pour les routes et rues des communes.

Celui provenant des communes urbaines et des communes rurales : 15 % au Ministère des Travaux Publics et Communications ; 50 % pour les routes départementales ; 35 % pour les routes et rues communales.

La loi de 1932 réintroduisait de même les prestations en nature.

F. — *Revenus divers.* — Sous cette rubrique sont inscrits les revenus qui ne pouvaient pas être englobés dans les autres chapitres, ainsi : 1°) les restes à encaisser des exercices clos ; 2°) les amendes de toute nature prononcées en faveur de la commune ; 3°) le produit des ventes des objets et des animaux hors service ; 4°) les sommes récupérées des malades pour leur entretien dans les hôpitaux ; 5°) les intérêts pour les retards (art. 486 L. o. a. l.) ; 6°) taxes sur le droit d'usufruit (taxes sur la pêche ou la chasse, art. 8 et 5, de la loi pour la protection du gibier du 27 octobre 1921) ; 7°) les taxes sur l'abonnement aux stations radiophoniques ; conformément à l'article 5 alinéa 4 de la « loi pour l'installation et l'usage des stations et postes radiophoniques », (loi du 8 juillet 1925), 10 % de ces taxes reviennent à la commune où elles furent perçues ; 8°) la somme réalisée par la réduction des salaires pour l'année 1931 (loi pour la réduction des traitements des salariés publics du 31 décembre 1930).

G. — *Les revenus des entreprises communales.* — Il faut se souvenir qu'en Roumanie, c'est seulement depuis la loi pour l'unification administrative du 14 juin 1925 qu'on accorda une certaine attention aux entreprises communales. Cette loi, pour la première fois, reconnaissait un caractère économique aux entreprises communales ou aux services publics, en établissant leur mode d'organisation. C'est elle qui posait le principe que les revenus des entreprises communales et départementales sont à la base du régime financier des collectivités locales, car elle considérait que leur produit passe au premier rang avant les taxes et les impôts. Malheureuse-

ment, comme nous l'avons vu, la loi n'admettait pas la réalisation d'un bénéfice quelconque.

La loi d'organisation de l'administration locale de 1929 est venue remédier à cette erreur de la loi de 1925, en permettant de réaliser des bénéfices ; en effet, par son article 434, la loi fixait seulement la limite inférieure de la taxe (« les taxes pour les services créés dans l'intérêt particulier des habitants seront fixées par les règlements créant les dits services ; leur quantum sera calculé de manière à couvrir *au moins* l'amortissement du capital investi et les dépenses périodiques d'entretien des services »). Il est à remarquer que la loi d'organisation de l'administration locale de 1929 assimilait les entreprises communales avec les simples services publics. La loi, en effet, ne s'occupait pas des entreprises communales proprement dites, mais des services créés dans l'intérêt particulier des habitants.

La circulaire ministérielle du 14 janvier 1930, qui donnait certaines explications concernant la loi de 1929, indiquait comme forme d'entreprise communale « la régie communale ».

Pour l'organisation et l'administration des entreprises communales, à côté des lois et règlements spéciaux, il fallait tenir compte aussi des dispositions de la loi sur la comptabilité publique, et surtout de celles de la loi d'organisation et d'administration sur les bases commerciales des fortunes et des entreprises publiques du 16 mars 1929, bien que de nombreuses circulaires du Ministère de l'Intérieur aient ignoré cette loi qu'il considérait comme abrogée. Nous n'allons pas analyser les discussions survenues autour de cette question ; ce qui est certain, c'est que la loi d'organisation de l'administration locale ne s'occupait pas, dans un chapitre spé-

cial, des entreprises communales, mais seulement des « biens et travaux ». Cette loi formait uniquement le cadre où devaient, par la suite, se développer les activités économiques d'une commune, conformément à la « loi d'organisation et d'administration sur des bases commerciales des fortunes et des entreprises publiques » (16 mars 1929). Cette dernière contient des dispositions générales et détaillées sur les différents systèmes d'exploitation des fortunes publiques comme : l'affermage, la concession, la régie publique commerciale, la régie mixte, la régie coopérative, des combinaisons entre deux ou plusieurs de ces systèmes, et qui, conformément à l'article 1, s'appliquent aussi aux collectivités locales.

Dans les budgets communaux, il sera ouvert un chapitre spécial pour chacune de ces entreprises commerciales ou industrielles exploitées directement par la commune. « Comme l'entreprise pourrait être transformée en régie publique commerciale, conformément à l'article 32 alinéa 3 de la loi du 16 mars 1929, son budget formera une annexe du budget général de la commune, dans lequel figurera seulement l'excédent, le déficit éventuel et la subvention accordée à l'entreprise.

II. — REVENUS ACCIDENTELS ET EXTRAORDINAIRES.

A côté des revenus périodiques, normaux qui habituellement alimentent le budget, il y en a d'autres qui ne sont encaissés qu'accidentellement ; ces revenus, conformément à l'article 447 de la loi d'organisation de l'administration locale, sont : les cotes additionnelles supplémentaires, les cotes additionnelles extraordinaires, les cotisations et les prestations, les excédents annuels, les emprunts, les donations et legs en argent, les sommes résultant de la vente des immeubles.

Une partie de ces revenus, conformément à la circulaire du Ministère de l'Intérieur du 14 janvier 1930, formaient des revenus à destination spéciale et qui, conformément à l'article 469 de la loi O.A.L., étaient inscrits dans des chapitres séparés, constituant la troisième partie du budget.

a) Cotes additionnelles supplémentaires. — Au cas où les dépenses normales et périodiques de la commune ne pourraient être couvertes par les revenus généraux, la loi d'organisation de l'administration locale, dans son article 430, admettait que les communes peuvent créer temporairement des cotes additionnelles supplémentaires sur les revenus prévus par l'article 72 de la loi pour l'unification des contributions directes, qui ne pourront dépasser 50 % des cotes additionnelles existantes.

b) Cotes additionnelles extraordinaires. — Ces cotes sont créées conformément à l'article 431 de la loi d'organisation de l'administration locale seulement au cas où des dépenses occasionnelles, urgentes se font jour et ne peuvent être couvertes par les revenus habituels. Ces cotes extraordinaires (limitées aussi à 50 % des cotes additionnelles ne pouvaient être employées que pour les dépenses pour lesquelles elles furent instituées.

Les décisions des conseils respectifs, aussi bien pour les cotes extraordinaires que pour celles supplémentaires, avaient besoin d'être approuvées par le Comité local de révision, pour les villages et les communes, et par le Ministère de l'Intérieur, en accord avec celui des Finances, à la suite de l'avis du Comité central de révision, pour les municipes et les départements.

c) Excédents annuels. — Ceux-ci, conformément aux articles 450 et 468 de la loi d'organisation de l'adminis-

tration locale ne pouvaient être employés qu'aux travaux de dotation. La justification des excédents se faisait dans le budget par le récépissé de consignation de la Caisse des Dépôts ou par celle des Administrations des finances respectives.

d) Cotisations. — Le système des cotisations fut consacré légalement en Roumanie, comme nous l'avons vu, par la loi administrative de 1925. La loi d'organisation de l'administration locale de 1929 dans son article 432, paragraphe 2, prévoyait que les collectivités pouvaient percevoir des cotisations pour la création ou l'entretien des améliorations exceptionnelles qui ne pouvaient être supportées par les revenus généraux.

Les cotisations étaient employées uniquement dans le but pour lequel elles furent créées.

Conformément à l'article 6 de la loi modificatrice du 29 janvier 1931, les communes étaient autorisées à percevoir des cotisations bénévoles servant à couvrir les lacunes budgétaires. Cette disposition n'a pas donné les résultats attendus.

e) Rachat des prestations en nature. — D'après les articles 432, paragraphe b, et 436 de la loi d'organisation de l'administration locale, on pouvait, au cas de calamité publique, exiger des prestations de services en nature, par exemple, au cas d'incendie. Les Conseils communaux, par la décision prise pour leur création, devaient prévoir les sommes à payer par les habitants, qui pour des causes dûment constatées et motivées, ne pouvaient les fournir en nature. Les sommes résultant du rachat des prestations en nature devaient être employées comme tous les revenus extraordinaires, seulement pour l'objet dont elles furent créées.

Ce chapitre ne figurait habituellement pas dans le

budget. C'est uniquement quand les événements motivaient la prévision de ces revenus, que les conseils communaux votaient et inscrivaient dans le budget ces revenus, par la voie de modifications apportées au budget (ordre N° 247 du 14 janvier 1930 du Ministère de l'Intérieur).

f) Revenus des emprunts. — La loi d'organisation de l'administration locale traitait des emprunts communaux dans ses articles 442, 444 et 451. Conformément à ces articles les emprunts sont décidés par les assemblées et les conseils villageois, communaux, municipaux et départementaux ou des associations départementales, par des décisions prises à la majorité de $\frac{2}{3}$ des membres composants. En même temps que le vote de l'emprunt, il fallait également prévoir dans le budget les moyens pour payer les intérêts et amortissements, sans qu'il puisse être porté atteinte à la somme nécessaire aux dépenses périodiques.

La tutelle administrative s'exerçait pour les emprunts faits par les collectivités locales de la manière suivante : pour les emprunts remboursables en 10 ans ou dont les annuités, réunies aux autres sommes dûes pour des emprunts déjà contractés, et qui ne dépassaient pas la vingtième partie des revenus périodiques du budget, l'approbation nécessaire de la part de l'autorité tutélaire était donnée pour les villages, les communes rurales et urbaines par la délégation départementale, pour les municipales et les départements, par le comité local de révision, pour les associations départementales par le Ministère de l'Intérieur, après avis du Comité central de révision.

Pour les emprunts remboursables en maximum de 25 ans, ainsi que pour ceux dont les annuités réunies aux

autres sommes dûes annuellement pour des emprunts antérieurs, ne dépassant pas la dixième partie des revenus ordinaires du budget, l'approbation était donnée pour les villages, communes rurales et urbaines par le Comité local de révision ; pour les municipales, départements et associations, les départements, par le Ministère de l'Intérieur, après avis du Comité central de révision et avec l'approbation du Conseil des Ministres. Les emprunts qui dépassaient les prévisions ci-dessus demandent, pour leur lancement, des lois spéciales.

Les prêteurs pouvaient être les autorités publiques ou leurs établissements de crédit ou encore toute institution ou personne particulière. Les emprunts devaient servir uniquement aux buts pour lesquels ils ont été contractés (Art. 451).

Aucun travail ne pouvait être commencé avant que l'emprunt, lui étant destiné, ne fût réalisé. Les communes n'avaient pas le droit de retirer la somme entière de l'emprunt, mais seulement au fur et à mesure des paiements qu'elles étaient obligées d'effectuer, cela pour ne pas garder dans les caisses communales des sommes non employées pour lesquelles des intérêts sont à payer.

Ces derniers temps, les communes contractèrent des emprunts en vue de grands travaux édilitaires ; ainsi, il y a des communes ou des départements qui ont contracté des emprunts à long terme, comme par exemple la ville de Husi pour 20.000.000 lei, à la Caisse du Crédit communal et départemental ; le département de Caliacra, pour 24.000.000 lei, pour 15 ans, à la Caisse autonome des constructions ; le village de Filipesti, dans le département de Braila, pour 3.200.000 lei, pour 30 ans, à la Caisse rurale ; d'autres emprunts, à court terme, furent contractés : la ville de Bucarest emprunta à la

Caisse des Dépôts et Consignations 10.000.000 lei à 7 %, pour 3 ans ; le département de Caliacra, à la même Caisse, la somme de 15.000.000 lei à 7 %, pour 4 ans (30).

Pour le contrôle et l'évidence des emprunts des collectivités locales, il fut créé, auprès de la direction de la comptabilité générale de l'Etat, un service du contrôle de la dette publique, chargé de la centralisation et du contrôle de tous les emprunts et engagements de l'Etat, des ministères, des caisses et régies autonomes, départements et communes.

g) Revenus des pâturages communaux. — Ces revenus présentent une très grosse importance, car 29 %, c'est-à-dire 3.500.000 hectares de l'étendue des terres cultivables de la Roumanie sont réservés au pâturage et forment le patrimoine de l'Etat et des collectivités locales. Aujourd'hui, dans l'ancien Royaume, il existe une étendue de territoire et 730.000 hectares de pâturages communaux ; en Transylvanie 670.000 hectares, en Bessarabie 473.000 hectares et en Bukovine 4.400 hectares.

Parmi les lois d'unification du pays, on trouve « la loi pour l'organisation, l'administration et l'exploitation des pâturages du 25 avril 1928 ». Conformément à l'article 5 de cette loi, le budget des pâturages communaux forme un chapitre spécial dans le budget général de la commune. Le revenu des pâturages communaux sera affecté premièrement aux nécessités propres de ces pâturages (frais d'administration, travaux d'entretien et d'amélioration, le paiement du prix et de l'entretien des reproducteurs, etc....) et seulement après accomplissement de toutes ces nécessités, l'excédent pourra être

(30) Pop ROMUL : *Bugetele Comunale*, Oradea, 1931.

employé à d'autres travaux d'intérêt public communal ou général local, en l'inscrivant au chapitre des revenus extraordinaires du budget général de la commune. Le budget des pâturages communaux, d'après l'article 48 du règlement de la loi, devra prévoir les revenus suivants : 1°) des arrangements permettant aux habitants de conduire leurs bêtes dans les pâturages, conformément à l'article 13 de la loi pour l'organisation administrative et l'exploitation des pâturages ; 2°) de l'affermage des bruyères ; 3°) de l'affermage des fourrages ; 4°) de l'affermage des exploitations des carrières, laes, forêts ou arbres se trouvant sur les pâturages ; 5°) du produit de la vente des semences ; 6°) la taxe sur la saillie et vaccination ; 7°) des encaissements du restant des dettes des habitants pour les précédentes années ; 8°) l'excédent des taxes de pâturages de l'année précédente ; 9°) des revenus imprévisibles.

h) Le fonds pour le dédommagement des viandes confisquées et pour l'usage de l'abattoir communal. Conformément à l'article 37 de la loi de police sanitaire et vétérinaire du 6 janvier 1926 et du règlement pour la création d'un fonds destiné à servir au dédommagement des viandes confisquées et à l'amélioration des abattoirs du 13 août 1927, il a été fixé que pour les viandes sorties des abattoirs, il sera perçu, pour la commune, une taxe par tête d'animal ; ces taxes seront perçues à l'entrée des animaux dans l'abattoir.

Le budget communal indiquera séparément : 1°) les revenus des taxes sur les viandes sorties de l'abattoir ; 2°) les excédents des années précédentes.

i) Donations et legs. — Les donations et legs des biens meubles et immeubles faits aux villages, communes rurales ou urbaines, municipales, départements ou asso-

ciations départementales seront reçues par le Conseil respectif avec l'approbation de l'autorité tutélaire quand les donations ou legs contiennent des conditions ou charges. Si le Conseil, ayant la possibilité de recevoir un don, refuse, sa décision peut être attaquée par tout électeur devant la délégation départementale pour les villages et communes, devant le Comité local de révision pour les municipales et départements, devant le Ministre de l'Intérieur pour les associations départementales ; ce dernier décidera après avis du Comité central de révision.

Sous le titre de « Revenus à destination spéciale » seront inscrits aussi, dans des chapitres séparés, les revenus de toute nature, lesquels créés par lois, règlements, testaments, donations ou actes de fondation, forment une source de revenus pour les collectivités locales, employés uniquement dans le but pour lequel ils ont été créés. (Pour ce qui est des fondations, il fallait tenir compte de la loi sur les personnes juridiques de 1924).

Dans le même chapitre devait s'inscrire aussi le fonds spécial pour le développement du mouvement artistique et culturel local créé par la loi pour l'établissement et l'administration des impôts sur les spectacles publics (28 mars 1926).

DEPENSES

Passant aux dépenses qui forment le second aspect du régime financier des collectivités locales, voyons quelles sont à leur égard les dispositions de la loi d'organisation de l'administration locale.

L'article 453 classait les dépenses des collectivités

locales en normales et périodiques et en occasionnelles ou extraordinaires.

Par dépenses normales et périodiques, la loi comprenait toutes celles qui concernent le personnel et le matériel nécessaire pour assurer la bonne marche des autorités, des services et des entreprises des collectivités locales. Ces dépenses, conformément à l'article 466, sont couvertes par les revenus normaux et périodiques, auxquels s'ajoutent les cotes additionnelles supplémentaires quand des nécessités les imposent.

Les dépenses occasionnelles ou extraordinaires sont toutes les autres dépenses.

Cette classification se complète avec la division de chaque catégorie de dépenses en dépenses pour le personnel et dépenses pour le matériel, ainsi qu'il résulte de l'article 454 qui est en concordance avec la loi sur la comptabilité publique (article 32, loi du 31 juillet 1931).

Les dépenses obligatoires, pour les collectivités locales, étaient énumérées progressivement, c'est-à-dire qu'aux dépenses obligatoires pour les villages (art. 455), on ajoutait d'autres pour les communes rurales (art. 456), et d'autres encore pour les communes urbaines (art. 457). Les dépenses obligatoires du département et de l'association des départements étaient énumérées par les articles 458 et 459 : les traitements et indemnités du conseil et des fonctionnaires départementaux, les frais de bureau, les abonnements aux journaux officiels, dépenses pour le matériel et le personnel sanitaire, pour les hôpitaux, routes, l'instruction publique, les contributions aux associations particulières et sociétés créées conformément à la loi de commercialisation, les arriérés des emprunts et dettes non encore acquit-

tés, ainsi que toutes autres dépenses prévues par des lois comme étant obligatoires.

Il est à remarquer la contradiction existant entre les articles 455 à 459 qui mettaient à la charge des collectivités locales toutes les dépenses prévues obligatoires d'après diverses lois et l'article 462, prévoyant que les collectivités locales restent déchargées de toutes dépenses ou subventions mises obligatoirement à leur charge et qui, de par leur nature, concernent plutôt les services rentrant dans les attributions de l'Etat.

Suivant la circulaire ministérielle 427 du 14 janvier 1930, on introduisait une systématisation des *dépenses ordinaires*, par chapitres, d'après le but des dépenses (d'après la nature du service public) :

I. — POUR L'ADMINISTRATION COMMUNALE.

Dans ce chapitre s'incrimaient : a) toutes les dépenses pour le personnel et le matériel nécessaire pour soutenir l'appareil administratif de la commune, à l'exception de dépenses de spécialité (l'entretien des locaux nécessaires aux services communaux, l'éclairage, le chauffage des locaux, les loyers pour les locaux des services communaux, les frais de bureau, publications, etc.) ; b) les dépenses imposées par la « loi sur le recensement de la population » du 21 mars 1930 ; les communes étaient obligées d'envoyer au Ministère du Travail des plans topographiques, de faire la révision et de compléter la nomenclature des rues et maisons ; c) les dépenses nécessaires au recensement annuel des contributions communales ; d) la contribution de la commune aux dépenses d'entretien de l'Office public de placement, conformément à la « loi pour l'organisation du placement » du 30 septembre 1921. (Dans chaque commune

rurale ou urbaine devait fonctionner un office d'inscription des demandes et offres de travail ; e) les subventions que les communes étaient obligées de donner aux associations ou sociétés formées sur la base de la loi de l'organisation de l'administration locale.

Conformément à l'article 58 de la « loi générale sur les pensions » du 15 avril 1925, les communes urbaines et les départements étaient obligés d'inscrire annuellement dans leur budget une subvention de 1 % sur le revenu brut de la totalité du budget. La subvention était versée à l'Administration des Finances, respective pour la Caisse Générale des Pensions, en quatre termes trimestriels. La non-exécution de cette obligation pouvait attirer la séquestration des revenus de la commune ou du département. Si les versements faits par les départements ou communes urbaines, étaient insuffisants pour couvrir la partie correspondante des dépenses pour leurs retraités, ils étaient obligés, d'après l'article 86 de la loi générale sur les pensions, de verser à la « Caisse de Pensions », sous la forme de subventions, les sommes nécessaires pour couvrir ces charges.

Toujours dans ce chapitre, mais dans des articles différents, étaient inscrites : les dépenses de transport des organes de contrôle pour le recrutement et pour les visas, les frais de transports communaux et les dépenses pour l'établissement des cartes d'identité requises par l'article 17 de la loi de l'organisation de l'administration locale, les annuités des emprunts, les impayés de l'année précédente (art. 489 et 495), les sommes nécessaires pour couvrir les déficits et enfin les sommes à payer des dettes exigibles.

II. — POUR L'ADMINISTRATION DES BIENS COMMUNAUX.

Dans ce chapitre rentraient toutes les dépenses concernant : 1°) les constructions, les réparations et l'entretien des immeubles, propriétés de la commune ; 2°) le paiement des impôts pour les biens productibles de revenus ; 3°) les primes d'assurance contre l'incendie des immeubles propriétés de la commune (d'après l'article 455 et 461 de la loi, l'organisation de l'administration locale, les immeubles communaux devaient être obligatoirement assurés à la Caisse d'assurance contre les incendies, créée auprès du Ministère de l'Intérieur) ; 4°) les dépenses pour l'administration des forêts, le paiement des plans d'aménagement, les dépenses de reboisement et de surveillance de forêts, les taxes d'assurances des bois, le fermage des dépôts pour le bois, etc..... ; 5°) les frais pour l'horticulture et les plantations publiques.

III. — POUR LA POLICE COMMUNALE.

Dans le temps, les communes avaient à leur charge l'entretien de tout l'appareil policier (Loi 1864), donc, elles payaient non seulement les agents de la police administrative, mais aussi ceux de la police judiciaire, ainsi que ceux de la sûreté générale et de la police informative. Par la loi « pour l'organisation de la police générale de l'Etat » du 21 juillet 1929, on passa à la charge de l'Etat les dépenses de police générale. Selon l'article 457 de la loi d'organisation de l'administration locale, il était prévu parmi les dépenses obligatoires de la commune celles nécessaires à la police locale, ainsi qu'une partie des dépenses nécessaires pour le personnel et le matériel, auxquels elles étaient obligées, par

différentes lois, à faire face ; par exemple : la loi « pour la répression du vagabondage et pour la protection des enfants du 9 juillet 1921 qui imposait aux communes de soutenir les dépenses nécessaires pour l'entretien d'un bureau d'assistance et de triage, chargé du placement des sans-travail.

IV. — POUR LE SERVICE TECHNIQUE DES CONSTRUCTIONS ET DES USINES.

Dans ce chapitre étaient inscrites les sommes nécessaires à la rétribution des personnes engagées par les services techniques des constructions et des usines.

V. — LES DÉPENSES NÉCESSAIRES A LA CONSTRUCTION ET L'ENTRETIEN DES ROUTES COMMUNALES.

VI. — POUR LE SERVICE DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE ET DES CULTES.

La loi d'organisation de l'administration locale dans son article 104 (paragraphe 1), déclarant comme étant d'intérêt local les questions touchant l'enseignement primaire élémentaire, professionnel et secondaire, les laissait à la charge des communes, à savoir : les bâtiments, les réparations, l'entretien des écoles communales, la fourniture du matériel didactique et le contrôle administratif des écoles respectives. Le paiement du personnel didactique était laissé à la charge de l'Etat, conformément à la loi de l'enseignement primaire (art. 161).

Toujours, dans le même chapitre, s'inscrivaient aussi les dépenses pour le culte, concernant aussi bien le personnel que le matériel, la rétribution du personnel et les

frais d'entretien des cimetières (entretien des bâtiments, instruments différents, matériel de désinfection, la morgue et l'entretien des routes des cimetières). Pour ce qui concerne les tombeaux des soldats morts pendant la guerre, il était tenu compte des dispositions de la loi sur le régime des sépulcres de guerre du 2 juin 1927.

VII. — LES DÉPENSES POUR L'ENTRETIEN DES DIVERSES INSTITUTIONS CULTURELLES.

Bibliothèques, musées, théâtre, etc....

VIII. — POUR LE SERVICE SANITAIRE ET DE PROTECTION SOCIALE.

Sous ce chapitre s'incrimaient les dépenses mises à la charge des communes, conformément à l'article 5 de la loi sanitaire et de protection (14 juillet 1930) : les dépenses conformes à la loi sur l'Office National I.O.V. (dépenses pour les invalides, orphelins et veuves de guerre, démunis de toute fortune), et les dépenses pour le personnel et le matériel du service d'ambulance communale.

IX. — POUR LE SERVICE VÉTÉRINAIRE ET ZOOTECHNIQUE.

Les dépenses pour le personnel et le matériel prévues comme étant à la charge de la commune par la loi de police sanitaire et vétérinaire du 2 décembre 1912.

X. — POUR LE SERVICE DES INCENDIES.

La rétribution du personnel et du matériel nécessaire pour combattre les incendies.

XI. — POUR LES ENTREPRISES COMMUNALES.

Pour les entreprises figurant dans le budget de reve-

nus, il était institué, dans le budget des dépenses, des chapitres, articles et paragraphes séparés d'après la nature de ces dépenses (usine électrique, usine d'eaux, usine à fabriquer la glace).

Dépenses accidentelles ou extraordinaires. — Ces dépenses se couvraient par l'excédent des revenus normaux et périodiques ou par les cotes additionnelles extraordinaires instituées conformément à l'article 467.

Les dépenses à destination spéciale. — Aux deux catégories des dépenses, normales et périodiques, et occasionnelles ou extraordinaires, dont il était question dans l'article 453, il faut ajouter une nouvelle catégorie qui était prévue par l'article 464, qui, traitant de budget, introduisait pour les dépenses, comme pour les revenus, une classification tripartite : il s'agit des dépenses à distinction spéciale. Ces dépenses s'inscrivaient dans le budget dans des chapitres et articles séparés et se couvraient par des revenus spéciaux, inscrits dans des chapitres correspondants aux revenus.

Conformément aux dispositions de la circulaire du 14 janvier 1930, ces dépenses étaient :

1°) Les dépenses des cotisations ; c'étaient celles qui devaient se faire avec les sommes perçues aux contribuables intéressés.

2°) Les dépenses pour l'exécution des travaux en vue desquelles des emprunts ont été contractés.

3°) Les dépenses qui se couvraient par le rachat des prestations en nature.

4°) Les dépenses nécessaires pour l'exploitation, l'aménagement et l'administration du pâturage communal.

5°) Les dépenses nécessaires au dédommagement des

viandes confisquées et pour l'amélioration de l'abattoir communal.

6°) Les dépenses correspondant aux chapitres des revenus, établis conformément aux volontés des donateurs, fondateurs ou aux lois, sur la base desquelles furent créés ces fonds spéciaux, comme par exemple le fonds spécial pour le développement du mouvement artistique et culturel local, le fonds spécial local de la santé et pour la protection sociale, le fonds pour les chômeurs, etc....

La classification des dépenses, malgré tous les défauts et les manquements qu'elle présente, constituait pourtant un certain progrès.

Les fonds alloués à un chapitre ne pouvaient être employés aux dépenses prévues par un autre chapitre ; donc, il était nécessaire de répartir en chapitres, paragraphes et articles toutes les dépenses inscrites dans le budget d'après leur nature ; pour leur répartition, il fallait tenir compte aussi des dispositions de l'article 32 de la « loi pour la comptabilité publique », selon laquelle, les dépenses pour le personnel et le matériel, devaient être prévues séparément.

Les dépenses facultatives ne pouvaient se faire que dans la limite des moyens restés disponibles après que toutes les dépenses obligatoires avaient été couvertes.

L'évaluation des revenus se faisait pour chacun d'entre eux d'après les entrées des trois derniers exercices financiers, en prenant la moyenne, à l'exception de ceux pour lesquels est intervenu en fait une importante modification légale.

Pour donner une certaine élasticité au budget, l'article 471 de la loi d'organisation de l'administration

locale prévoyait, comme la loi de 1925, l'ouverture de crédits supplémentaires et extraordinaires.

L'ouverture de ces crédits ne se faisait que pour couvrir les dépenses obligatoires.

*
**

Le but de la loi d'organisation de l'administration locale était diamétralement opposé aux résultats de la loi de 1925, car, tandis que cette dernière arriva à un régime assez centralisé, la loi de 1929 essaya une décentralisation utopique, disons-nous, car on essaya de faire une décentralisation administrative sans aucune indépendance financière. A côté de l'insuffisance des revenus et du trop grand nombre des dépenses, le contrôle et surtout la tutelle administrative s'exerçait de telle manière qu'on empêchait toute liberté aux collectivités locales ; il suffirait de citer un exemple pour nous en rendre compte (31) : d'après la loi du 3 août 1929 d'organisation de l'administration locale, les limites de la valeur en lei, des actes soumis à la tutelle, montaient jusqu'à 10.000 lei pour les villages, à 25.000 pour les communes rurales ou urbaines non résidences, à 50.000 pour les communes chefs-lieux, et pour le département elles montaient jusqu'à 100.000 lei ; d'après la loi de 1864, la limite des actes soumis à la tutelle administrative était par exemple, pour les départements de 20.000 lei, ce qui représente 640.000 lei stabilisés. Ce renforcement de la tutelle était, du point de vue financier, une centralisation et aucunement une décentralisation.

Par la loi de 1929 on ne réalise qu'une décentralisation nominale.

(31) A. ROMANESCU : *Creditul public în cadrul finantelor locale*, Bucuresti, 1933.

La cause en est au fait que la loi n'a pas envisagé la question dans son ensemble, c'est-à-dire dans ses liens avec les droits financiers des collectivités locales. Les dispositions de la loi se référant aux finances locales, étaient incomplètes et proclamaient la nécessité de leur réorganisation, c'est ce que le législateur a vu lui-même, en prévoyant dans l'article 549 une loi générale dans l'avenir, qui, s'occupant des finances publiques, établirait quels sont les impôts et les taxes qui seront perçues par les collectivités locales, pour leurs besoins.

SECTION IV

Le code des finances locales de 1933

Le régime financier des collectivités locales (comme d'ailleurs celui de l'Etat) passait à cette époque par une crise très sérieuse, dûe surtout à une dépression économique. En fait, cette dépression économique est un phénomène ultérieur, qui n'a fait qu'aggraver une situation financière faible et désorganisée des collectivités locales roumaines.

Nous disons désorganisée, car le régime financier des collectivités locales avait comme source de droits une multitude de lois incohérentes et non systématisées, à cause desquelles, on arriva dans les diverses régions du pays, à des impositions extrêmement différentes et exagérées, un chaos législatif, dans lequel personne, administrations et administrés, ne savaient quelles dispositions devaient s'appliquer et quelles dispositions étaient abrogées.

Nous disons faible, car depuis la guerre les dépenses des collectivités locales augmentèrent à un rythme extrêmement rapide, dans une période où les revenus publics se manifestèrent par une continuelle diminution ; en

effet, les revenus locaux en 1932 ont diminué de 38,07 %, par rapport à l'année 1930. La diminution fut surtout sensible dans les communes rurales, à cause de la grave crise agricole, qui diminuant la capacité de paiement des paysans, a rendu presque impossible le recouvrement des impôts, non seulement celui des collectivités locales, mais aussi celui de l'Etat.

En dehors des dépenses requises par le progrès de la civilisation, des nécessités journallement en augmentation, l'Etat, lui aussi, chargeait les collectivités locales, en leur imposant diverses dépenses d'intérêt général. Du total des dépenses de 7.384.486.652 lei pour l'année 1932, 805.129.726 lei représentaient les charges passées par l'Etat aux collectivités locales ; de plus, les communes ont prêté, par leurs entreprises, des services à l'Etat, pour lesquels, celui-ci était leur débiteur pour une somme atteignant 2 milliards lei.

Une réforme d'ensemble, qui encadre, par une loi unitaire, dans des normes précises, tout le régime financier des collectivités locales était absolument nécessaire.

Jusqu'en 1933, comme nous l'avons déjà montré, les dispositions concernant les finances locales étaient éparpillées dans diverses lois spéciales.

La loi de 1933 se présente (apparemment) comme le code des finances locales, car elle rassemble dans un seul texte, coordonnant toutes les dispositions se trouvant jusqu'alors dispersées dans des différentes lois (loi pour la comptabilité publique ; loi pour le fonds communal et départemental ; loi du maximum des taxes communales ; loi des contributions directes ; loi pour la perception et la poursuite des revenus communaux, etc...). D'autre part, la loi de 1933 apporte une série de dispositions nouvelles concernant la répartition des dépenses publiques entre l'Etat, département et commune,

la réglementation du mode d'emploi des revenus, la réalisation plus efficace des revenus, la réglementation du contrôle dans cette matière et enfin la création de nouvelles ressources.

Par la loi de 1933, on chercha donc à assurer aux finances locales une meilleure administration, plus unitaire et basée sur les mêmes principes que les finances de l'Etat.

En ce qui concerne les dépenses des collectivités locales, la loi distinguait quatre groupes (art. 3) : dépenses ordinaires, dépenses extraordinaires, dépenses à destination spéciale et dépenses diverses. Cette dernière catégorie « dépenses diverses » fut introduite d'une façon assez illogique, car il ne peut y avoir de dépenses diverses qui ne pourraient entrer dans un des trois autres groupes ; tant les impayés des exercices clos, que les dépenses occasionnelles, qui, conformément à l'article 2 dernier alinéa, constituent des dépenses diverses, peuvent fort bien s'encadrer dans les trois autres groupes des dépenses.

L'article 3, après avoir énoncé qu'il y a quatre groupes de dépenses, cherchait dans le paragraphe suivant à les définir. Les dépenses ordinaires sont celles concernant le personnel et le matériel nécessaire au fonctionnement des administrations locales ; les dépenses extraordinaires sont les frais d'investissement qui sont faits dans le but d'augmenter le patrimoine de l'administration locale ; les dépenses à destination spéciale sont celles qui se couvrent par les revenus spéciaux ; enfin les dépenses diverses, qui sont les impayés des exercices clos, et les dépenses occasionnelles.

De la rédaction de cet article il résulte qu'est main-

tenue la division des dépenses, en dépenses pour le personnel et dépenses pour le matériel.

Parmi les dépenses ordinaires obligatoires des communes, établies par la loi en chapitre, on énumère : 1°) les dépenses pour l'administration communale ; 2°) les dépenses pour l'enseignement et le culte ; 3°) les dépenses pour la santé et la protection sociale ; 4°) les dépenses pour l'agriculture et la zootechnicité ; 5° les dépenses pour les ponts et chaussées.

Cette division était faussée pour les communes urbaines et les municipales, car à ces groupes de dépenses, il faut ajouter une nouvelle série de dépenses qui ne sont point classées (plans de systématisation, jardins d'enfants, etc....).

Passant aux départements, la loi énumère les dépenses obligatoires suivantes : 1°) les dépenses pour l'administration départementale ; 2°) les dépenses pour l'entretien des routes, ponts et constructions départementales ; 3°) les dépenses pour l'entretien des services sanitaires, vétérinaires et les subventions aux chambres d'agriculture ; 4°) toute autre dépense rendue obligatoire par la loi.

Ce sont là les dépenses ordinaires obligatoires qui se couvrent par les revenus ordinaires ; pour les dépenses ordinaires mais facultatives, tant de la commune que du département, elles se couvrent toujours par les revenus ordinaires, mais seulement une fois les dépenses obligatoires satisfaites. Les autres dépenses extraordinaires, à destinations spéciales et diverses, se couvrent par les revenus respectifs.

Tous ces revenus et toutes ces dépenses sont obligatoirement inscrites dans le budget communal ou départemental.

Les communes rurales qui ne pouvaient supporter seules les dépenses obligatoires, avaient le droit de s'associer en cercles communaux ou associations spéciales. En tout cas, les communes associées devaient supporter un minimum de dépenses (entretien de la mairie, actes de l'état civil, dettes et annuités, éclairage, eau potable, salaire du secrétaire et du caissier communal, etc...). Les communes associées avaient un budget spécial, séparé du budget de la commune chef-lieu de l'association.

L'article 7 décidait qu'il ne pouvait plus être attribué aux collectivités locales, d'autres attributions, en dehors des charges décidées par la présente loi, que seulement en leur assurant les fonds correspondants ; les communes et les départements étaient en droit *de refuser* l'inscription dans leur budget de nouvelles attributions de dépenses (les lois antérieures à celle de 1933 prévoyaient seulement que les autorités de contrôle *ne devaient* imposer aux collectivités locales des dépenses non rendues obligatoires par la loi).

REVENUS. — Le régime financier des collectivités locales, pour ce qui concerne les revenus, se composait généralement de ressources déjà existantes. Il est vrai que la loi de 1933 créait certaines nouvelles ressources, mais elles sont d'une importance minime ; le principal c'est qu'elles augmentaient les quotes de certains revenus et surtout, elle donnait une plus grande importance aux exploitations de la fortune immobilière des communes, ainsi qu'une impulsion au crédit public.

Tout comme les dépenses des collectivités locales, les revenus étaient ordinaires, extraordinaires, à destination spéciale et diverses ; une observation est à faire à leur égard, semblable à celle que nous avons faite à propos de la quatrième catégorie des dépenses ; cette

quatrième catégorie de revenus devait être englobée dans les trois premières.

I. — LES REVENUS ORDINAIRES SE DIVISAIENT EN :

A. — Revenus provenant des impôts et taxes, ayant pour base le monopole de contrainte ;

B. — Revenus provenant de l'activité économique et de la fortune des collectivités locales, ayant pour fondement l'activité économique propre.

Les revenus provenant des impôts et taxes, comprenant la plus importante catégorie, se composaient de :

a) *Cotes additionnelles aux contributions directes* (32) (à part ces cotes, il fut admis, comme en 1929, des cotes additionnelles supplémentaires).

b) *La quote-part des sommes encaissées de certains impôts indirects de l'Etat à l'intérieur de la commune respective.* — Le recouvrement de ces sommes, provenant de cette quote-part, se faisait directement à leur compte et son versement se faisait mensuellement aux caisses communales par l'Administration de recouvrement et paiement.

Les impôts sur lesquels on accordait aux communes

(32) Le maximum de ces cotes, conf. à l'art. 72 de la loi des contributions directes, d'après la modification du 18 Mars 1933 était :

Pour le département :

3,75	%	sur l'impôt de revenus des propriétés agricoles ;
2	%	» » » » » bâties ;
2	%	» » » » » commerciaux et industriels ;
1	%	» » » » » professionnels.

Pour les communes :

2,25	%	sur l'impôt de revenus des propriétés agricoles ;
6	%	» » » » » bâties ;
3	%	» » » » » commerciaux et industriels ;
3	%	» » » » » professionnels.

une quote-part étaient : 1°) L'impôt sur les automobiles, du recouvrement duquel s'attribuait aux communes urbaines une quote de 50 %. Jusqu'à la loi de 1933, les communes encaissaient, conformément à la loi du maximum, une taxe communale sur les autos pouvant varier dans la limite du maximum, d'une commune à une autre. Pour écarter la diversité sur le même objet imposable, et d'autre part pour assurer un plus prompt recouvrement, les taxes communales furent remplacées par un impôt unique, perçu par l'Etat et qui par le mécanisme de sa perception, faisait espérer un surplus de recouvrement. 2°) Du recouvrement réalisé à l'intérieur des communes de l'impôt sur les spectacles on leur attribuait une quote de 33 % qui était encaissée par l'Etat, en même temps que la perception de ses impôts, et versée mensuellement aux trésoreries communales (cet impôt, jusqu'en 1933, était de 25 % conformément à la loi pour l'établissement et l'administration de l'impôt sur les spectacles publics du 22 juillet 1926). 3°) Il revient encore aux communes 25 % du produit de l'impôt sur la consommation des alcools de fruits et de ses dérivés fabriqués sur l'étendue de la commune respective. 4°) Aux municipales, sur le territoire desquels ont lieu des courses de chevaux, était attribué 1,25 % des encaissements sur les paris, prévus par l'article 109 alinéa 2 de la loi du timbre. 5°) Il leur revient de même 66 % du produit des taxes sur le courant électrique et le gaz naturel pour l'allumage, prévu par la loi spéciale du 21 mars 1920.

En dehors de ces revenus existant jusqu'en 1933, on accordait aux communes urbaines une quote-part fixée à 20 % sur le produit de l'impôt ou des taxes sur les successions et donations réalisées sur le territoire de la commune.

Il leur est affecté aussi entièrement (jusqu'en 1933 c'était seulement 2/3) le produit des taxes perçues conformément à l'article 24 de la loi sur le régime des eaux du 27 juin 1924, sur l'extraction dans un but commercial de la boue, du sable, du gravier, de la glace, des roseaux du lit des eaux n'appartenant pas à l'Etat.

c) *La quote-part sur l'impôt touchant certains articles de consommation (fonds communal et départemental)*. Conformément à l'article 18 de la loi du 14 avril 1933, ce fonds se composait de 30 % du revenu net du monopole de l'alcool, 20 % du produit de l'impôt sur la consommation du vin, 30 % du produit des impôts sur la consommation de toutes boissons alcooliques, sauf celles provenant des fruits et leurs dérivés ; 30 % du produit de tous les impôts de consommation sur le sucre, la glucose, les produits pétrolifères, ainsi que des impôts de consommation sur d'autres articles prévus par la loi sur les taxes de consommation ; 50 % de la quote prévue par l'article 109 alinéa 1 de la loi du timbre. Le produit de ces quotes se recouvrait sur les impôts encaissés sur certains articles de consommation, par l'Administration des recouvrements et paiements, en ouvrant un fond spécial dans leur comptabilité. Les sommes provenant de ces recouvrements étaient versées ensuite, au fur et à mesure de leur encaissement, à la Banque Nationale, dans un fonds spécial intitulé : « Quote-part des impôts encaissés sur certains articles de consommation ». (Fonds communal et départemental). La répartition n'était plus faite par le Ministère des Finances, mais par le Ministère de l'Intérieur ; par cette innovation, on espérait pouvoir donner aux collectivités locales la garantie qu'elles rentreront à temps en possession des sommes leur revenant. L'administration du

fonds communal et département par le Ministère des Finances, avait prouvé être dangereuse pour les collectivités locales. En effet, en 1932, pour ne pas aller plus loin, du total de 387. 493.400 lei ayant été prévu aux collectivités locales, il ne leur fut payé que 85.535.936 lei. Le Ministère des Finances, au moment de la crise de trésorerie, changea la destination de la somme.

La répartition des quotes, de la « quote-part » sur les impôts encaissés sur certains articles de consommation, se faisait entre les départements, communes rurales et communes urbaines, suivant les mêmes critères que ceux prévus par la loi de 1926, c'est-à-dire en rapport avec les possibilités contributives constatées d'après les impôts élémentaires et additionnels inscrits dans les rôles de contribution directe et en rapport avec le chiffre de la population constaté par le dernier recensement. Ces critères n'étaient pas assez justes, car, en le suivant, c'étaient toujours les riches collectivités qui en recevaient la grosse partie, au détriment des collectivités pauvres.

Suivant l'article 20, la répartition se faisait de la manière suivante : 10 % pour combler les déficits budgétaires des collectivités locales, le reste formant des quotes de 46 % pour les départements, 34 % pour les communes rurales, et 20 % pour les communes urbaines.

Pour donner des possibilités aux communes de développer le plus possible leurs revenus propres, donc dans un but fiscal et aussi édilitaire, la loi prévoyait qu'elles pouvaient percevoir un impôt de 15 % au maximum sur la valeur des terrains non bâtis, à l'exception de ceux situés à la périphérie : l'imposition diminuant du centre vers la périphérie. La valeur locative était la valeur déterminée dans les rôles du fisc. L'origine de cet impôt

se trouve dans la loi de 1893 sur le maximum, mais la loi de 1933 constituait un progrès sur celle de 1893, car elle faisait asseoir cet impôt sur la valeur locative, et non sur le revenu net, comme l'avait fait la loi de 1893.

d) *Revenus des impôts et taxes conformément au tableau annexe de la loi.* — De même que sous le régime de la loi sur le maximum, les communes pouvaient créer par voie de règlement, avec l'approbation de l'autorité tutélaire compétente, des impôts et des taxes, dans les limites fixées par le tableau annexe de la loi. Celui-ci présentait un progrès à un double point de vue : d'abord il a cherché à adopter aux nouvelles situations les quotes des taxes et des impôts, ensuite il faisait une distinction précise entre les impôts et les taxes maximales. En effet, entre ces deux formes de contributions, il existe des différences essentielles.

La Cour de Cassation roumaine, confirmant d'ailleurs la doctrine, dans une de ses décisions du 25 mai 1925, établit que les taxes communales que les communes urbaines peuvent créer, à la différence des impôts directs ou indirects, lesquels ont un caractère général et permanent, ne peuvent s'appliquer aux contribuables que dans la mesure où ceux-ci font un recours aux services spéciaux organisés par les communes dans ce but (33).

Les biens imposés prévus au tableau annexe, sont limitativement énumérés. L'imposition pour d'autres articles, par voie d'interprétation ou analogie, n'était pas possible. Dans ce sens nous citerons une décision de la Cour d'Appel de Cluj (n° 822 de 1931 (34), qui, à propos

(33) Cass. Roumain. Déc. 1015. du 25 Mai 1925.

(34) « Jurispudence des Cours d'Appel de Transylvanie ». Cluj, 30 Janvier 1932.

d'une étude d'avocat, décide que la commune a interprété avec un excès de pouvoir l'article 1 de la loi du maximum de taxes et contributions communales en l'imposant pour payer une taxe sur la valeur locative de son étude, car l'article du tableau annexe de la loi fixant les cas limitativement énumérés en citant les bureaux, n'a en vue que ceux des entreprises commerciales et industrielles et nullement ceux des professions libérales, médecins, avocats, etc....

A côté des impôts et des taxes prévues dans le tableau annexe de la loi, les communes pouvaient créer et percevoir des taxes pour les services rendus aux particuliers, conformément à l'article 25, alinéa b, comme par exemple le service d'enlèvement des ordures, les services des eaux, etc.

En ce qui concerne l'affermage des taxes, la loi de 1933 ne prévoyant aucune disposition, il fallait continuer d'appliquer les dispositions de la loi d'organisation de l'administration locale de 1929 qui n'admettaient le droit d'affermage que pour les taxes créées pour les services destinés à l'usage particulier des habitants. Dans ce sens, la décision du Comité local de Révision de Cluj (35).

B. — *Revenus provenant de la fortune et de l'activité économique des collectivités locales.*

Un chapitre important des revenus est incontestablement celui des revenus provenant de l'exploitation des biens appartenant aux collectivités locales et de l'organisation d'une activité sur le terrain économique et financier des collectivités locales.

La loi pour l'organisation des finances locales de

(35) Comité local de Révision de Cluj. Sc. II. Déc. 439, 1931.

1933 prévoyait quels étaient les revenus des biens immobiliers (affermage, loyer, exploitation des domaines, des forêts, du droit de chasse et de pêche) et mobiliers (redevances, participations, coupons, intérêts) du domaine public et privé des communes et des départements ; le mode de les asséoir, de les suivre et de les percevoir, restant à être fixé par un règlement spécial, fait en conformité avec la loi sur la comptabilité publique.

Pour les revenus provenant de l'organisation de l'activité économique des collectivités locales, il est à observer qu'en Roumanie, en matière de finances locales, il existe un penchant général de trouver la plus grosse partie des ressources de l'organisation et l'administration des services publics, sous la forme d'entreprises économiques. En effet, après la guerre, comme une conséquence des besoins d'un développement intense, prennent vie des entreprises communales les plus diverses, où le but fiscal apparaît à côté de celui économico-administratif ; on crée, dans presque toutes les communes urbaines, des centrales électriques, des usines à gaz, des abattoirs, des hôpitaux, des bains communaux, des tramways, etc.... Toutes ces entreprises communales, avec un caractère économique, seront exploitées conformément à la « loi pour l'administration et l'exploitation des entreprises de biens publics », ou suivant les lois spéciales, avec les dérogations suivantes : la détermination du mode d'organisation et d'administration de chaque entreprise, exploitation ou mise en valeur des biens des communes rurales se fera avec l'approbation de l'autorité tutélaire, suivant la proposition du conseil respectif ; les entreprises des communes rurales sont exemptes des contributions prévues dans l'article 9 de

la loi suscitée (36) ; les régies publiques commerciales des communes rurales sont dispensées de présenter au Ministère des Finances chaque mois leur situation de caisse. Ces dispositions sont applicables aussi aux entreprises économiques des communes urbaines, dans le budget desquelles les revenus de ces entreprises ne dépassent pas les prévisions des revenus ordinaires généraux de la commune.

Sur les revenus ordinaires on prévoyait dans le budget une somme destinée pour l'ouverture de crédits supplémentaires et extraordinaires. Cette somme fut limitée et rapportée proportionnellement aux revenus ordinaires budgétaires.

II. — LES REVENUS EXTRAORDINAIRES.

Parmi les revenus extraordinaires étaient prévus ceux qui résultaient de la vente des biens, les donations, les legs sans destination spéciale et les excédents des exercices clos. Tous étaient employés exclusivement pour des dotations et améliorations.

III. — REVENUS A DESTINATION SPÉCIALE.

Ces revenus (subventions accordées par l'Etat pour

(36) *L'art. 9* de la loi pour l'administration et l'exploitation des entreprises et biens publics » du 16 Mars 1929 prévoit, pour subvenir aux dépenses d'organisation et fonctionnement du Conseil Supérieur de l'administration des entreprises et biens publics, qu'il sera perçu sur les bénéfices des entreprises, institutions, établissements publics de l'Etat, des départements et des communes et les institutions d'utilité publique soumises à leur contrôle (exploités en concession, régie publique commerciale, régie mixte, régie coopérative ou une combinaison de ces systèmes), les revenus suivants :

0,50 % du prix fixé des concessions et 0,50 % sur la redevance annuelle ;

1 % du bénéfice net annuel des entreprises en régie publique commerciale ;

1 % du bénéfice net annuel des entreprises en régie mixte ;

1 % du bénéfice net annuel des entreprises en régie coopérative.

Une quote, qui sera fixée par les statuts, pour les entreprises formées par la combinaison de plusieurs systèmes.

les hôpitaux ou l'assistance sociale, revenus des routes conformément à la loi sur les routes, cotisations perçues seulement des habitants qui se servent des améliorations effectuées, les fondations spéciales et legs à destination spéciale), ne pouvaient être employés qu'en conformité avec leur affectation. Dans le budget, ces revenus formaient des chapitres spéciaux et les excédents d'une année devaient être inscrits dans les budgets de l'année suivante, au même chapitre de revenu. Parmi ces revenus à destination spéciale, il faut remarquer l'innovation apportée par la loi en matière d'emprunts locaux.

Avant, comme après la guerre, l'idée dominante était de restreindre de plus en plus les tendances des autorités locales de recourir au crédit ; la loi de 1933, au contraire, cherchait à favoriser et à faciliter le recours aux emprunts, cela dans le but de permettre aux collectivités locales de se procurer des capitaux dont elles avaient besoin à cause de l'extension de leur activité. Pour faire face à cet esprit d'entreprise, des avances étaient nécessaires, mais étant donné que les budgets communaux n'avaient point les moyens d'y pourvoir par leurs propres ressources normales, il fallut recourir à l'emprunt.

La loi sur les finances locales prévoyait des dispositions précises, tant en ce qui concerne les formalités demandées, que sur l'autorisation des emprunts.

Les emprunts des collectivités locales décidés par leurs conseils, étaient ensuite soumis à l'approbation des organes tutélaires compétents.

Un emprunt ne pouvait pas être approuvé si les moyens pour le paiement de ses annuités n'étaient pas prévus au préalable dans le budget.

L'approbation d'un emprunt était donnée par une décision motivée, soit par le préfet pour les communes rurales, urbaines et associations des communes, soit par le Ministre de l'Intérieur pour les départements, municipalités et associations départementales. Pour les emprunts remboursables dans plus de 25 ans, une loi spéciale était nécessaire, ainsi que pour les emprunts contractés en monnaie étrangère.

Le dossier de la demande d'approbation d'un emprunt devait contenir les éléments suivants :

a) Les travaux du Conseil communal ou départemental relatifs à l'emprunt indiquant : 1°) les dépenses en vue desquelles l'emprunt est contracté ; 2°) les intérêts, la durée et le mode de remboursement de l'emprunt ; 3°) les ressources spéciales affectées au service de l'emprunt.

b) Le budget définitif de l'exercice en cours.

c) Le dernier compte administratif.

d) La situation des revenus et dépenses de l'administration locale respective pour les trois derniers exercices.

e) Un tableau des emprunts et les contrats des emprunts antérieurs.

f) Au cas où les annuités à rembourser ne sont pas égales, un tableau d'amortissement de l'emprunt.

g) La décision motivée d'approbation de l'emprunt.

Le dossier de l'emprunt devait être porté à la connaissance générale par des publications, de la même manière que pour les budgets, pour que les intéressés puissent en prendre connaissance.

Cette dernière disposition pouvait avoir des conséquences dangereuses, car, dans le cas d'une situation financière difficile, mais *passagère*, la confiance des sous-

cripteurs aux emprunts pouvait être ébranlée, ce qui créait des difficultés aux collectivités locales.

L'autorité administrative tutélaire, seule, devait connaître, dans les plus petits détails, la vérité sur la situation financière des collectivités locales, car les souscripteurs, étant dans l'impossibilité d'apprécier si la situation financière était précaire ou seulement passagère, ils hésiteraient à souscrire à de nouveaux emprunts (37).

IV. — REVENUS DIVERS.

Les restants à recouvrir des exercices précédents étaient inscrits dans des articles séparés aux « revenus divers », suivant qu'ils provenaient de revenus généraux ou du revenu des routes. Ils servaient à acquitter les ordonnances de paiement en restance des exercices clos, les excédents pouvant être employés uniquement aux investissements et améliorations. *Les amendes* et autres *revenus occasionnels* qui n'ont pas été spécifiés au moment de la préparation du budget, s'inscrivaient aux revenus divers ; par exemple : les revenus, conformément à la loi de police sanitaire, vétérinaire du 6 janvier 1926 ; les revenus créés par la loi pour l'installation et l'usage des postes radioélectriques du 8 juin 1925, etc....

La loi sur les finances locales contenait dans sa quatrième partie des dispositions concernant la préparation, l'exécution et le contrôle du budget des collectivités locales. Pour la préparation du budget des collectivités locales, on prévoyait les mêmes dispositions que pour la préparation du budget général de l'Etat, avec, bien entendu,

(37) ROMANESCU : *Creditul public in cadrul finantelor locale*. Bucaresti, 1933.

les dérogations imposées par les nécessités spéciales des collectivités locales.

La constatation des revenus se faisait pour les revenus provenant des taxes et des impôts de l'Etat par les organes du Ministère des Finances ; pour ceux provenant des impôts, taxes et contributions locales, par les organes propres de la collectivité.

La poursuite des revenus des collectivités locales se faisait conformément aux dispositions de la « loi pour la perception et la poursuite des revenus publics ».

La loi prévoyait de même un contrôle assez sérieux des budgets locaux ; en effet, elle contenait des dispositions précises pour la clôture et l'approbation des comptes. Pour assurer un contrôle préventif, on prévoyait qu'aucun engagement de dépenses ne pouvait être fait sans qu'au préalable soit demandé l'avis écrit des chefs de la comptabilité qui étaient obligés de se prononcer sur la disponibilité des crédits. Toute dépense engagée en sus des allocations budgétaires était illégale et prêtait à la charge de ceux qui l'avait approuvée.

La réforme des finances locales qu'avait entreprise la loi de 1933, *malgré le défaut d'un nouvel esprit de direction* pour le régime financier des collectivités locales, est incontestablement, dans le développement historique de ce régime, un pas en avant vers la grande réforme qui devait suivre, mais, qui n'était réalisable que dans une période de prospérité économique, car c'est seulement alors qu'on peut attribuer, sans sacrifice pour l'Etat, des revenus nécessaires à un développement de la vie sociale et économique des collectivités locales.

**

La crise financière dans laquelle se débattait l'Etat,

empêchait la réalisation d'une réforme du régime financier des collectivités locales.

La loi administrative de 1936 englobant dans sa seconde partie la loi sur les finances locales, maintenait le même régime financier pour les collectivités locales. Certaines petites modifications des dispositions de la loi de 1933 concernant les emprunts et l'exécution des décisions judiciaires contre les collectivités locales, étaient bien venues, car elles écartaient l'arbitraire, établissaient l'ordre et sauvegardaient le crédit public.

La loi de 1936 avait cependant essayé d'encadrer les dispositions, tant financières qu'administratives, concernant les collectivités locales, dans une législation unitaire, mais peu de temps après sa mise en application, une série de lois vînt à désorganiser, par les nouvelles charges qu'elles imposaient, le régime financier de ces collectivités locales.

L'instabilité des lois d'organisation administrative (12 lois sont intervenues de 1929 à 1936), et surtout les lois spéciales qui introduisaient de nouvelles dispositions dans le domaine des finances locales, rendaient difficile, sinon impossible, une *bonne* réorganisation du régime financier des collectivités locales.

Le trait le plus caractéristique du législateur roumain fut celui d'avoir une confiance absolue dans la force magique de la loi ; depuis toujours, il s'est en effet imaginé qu'en renfermant, dans des textes de lois, les principes les plus avancés, ainsi que les théories les plus modernes, la face du pays changerait du jour au lendemain. Là, où il a fallu des efforts séculaires pour obtenir certains résultats, le législateur roumain crut toujours qu'il allait pouvoir arriver à la perfection, par un simple artifice de technique législative ! « Dans le monde

aussi bien physique que moral, chaque génération a sa mission, chacune doit apporter son tribut à la construction de l'édifice de l'avenir » (38).

Bien plus, en Roumanie, l'organe tutélaire lui-même, — le Ministère de l'Intérieur, — malgré le misérable état des finances locales, imposait abusivement aux collectivités locales une série de dépenses facultatives en les faisant inscrire d'office dans leurs budgets.

Le Ministère de l'Intérieur, au lieu de prendre sous sa protection les collectivités locales, a permis d'une part que leurs revenus soient aliénés, et d'autre part que des obligations nouvelles soient mises à leur charge.

Quelques années ont suffi pour faire disparaître des budgets locaux un milliard de lei, environ, provenant des articles de consommation. Au lieu que les charges des collectivités locales soient diminuées, elles furent au contraire augmentées d'à peu près 500.000.000 lei (39). Dans ces conditions, la préparation des budgets des collectivités locales rencontrait des difficultés. Pour obtenir un équilibre formel, on surestimait les évaluations de ressources bien au-dessus des possibilités de réalisation. Sur la base de ces évaluations exagérées, on entreprenait des travaux qui ne pouvaient être effectués ou liquidés.

Pour la seule année 1937, il restait des ordonnances émises, mais point acquittées, de plus de 300.000.000 lei. Evidemment, les finances des collectivités locales se trouvèrent ainsi complètement désorganisées. Les créanciers mirent sous sequestre tous les revenus ; toute action positive fut paralysée.

Une réforme s'imposait ; une réforme, qui tout en

(38) M. KOGALNICEANU : *Discours à la Chambre des Députés*, 1863.

(39) Armand CALINESCU : *Expunere de motive la legea adm.*, 1938.

améliorant l'administration des collectivités locales, assurant une continuité, un contrôle et une tutelle administrative sérieusement organisée, doterait en même temps ces collectivités, de sources de revenus propres, afin qu'elles ne soient plus à la discrétion de l'Etat et qu'elles puissent faire face aux grands besoins édilitaires et sociaux. Car une loi, et surtout une loi d'organisation des collectivités locales, doit être l'expression du stade de la vie locale, conséquence naturelle des besoins présents et futurs.

Une semblable réforme n'était possible que dans un cadre dominé par un nouvel esprit, une nouvelle mentalité, ce qui ne pouvait être obtenu qu'en allégeant la Constitution de 1923, laquelle ne correspondait plus aux besoins, à l'esprit du temps et aussi aux exigences d'une bonne administration moderne. De multiples essais furent faits, comme nous l'avons vu, mais une amélioration de la vie locale ne pouvait être réalisée qu'en donnant à la Roumanie une nouvelle base fondamentale.

II

L'ACTUEL RÉGIME FINANCIER DES COLLECTIVITÉS LOCALES

L'ACTUEL RÉGIME FINANCIER DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Arrivé dans une impasse, l'organisation politique de l'Etat roumain prend, à la suite de la Constitution du 21 février 1938, un aspect tout nouveau : l'Etat est considéré dorénavant comme « but » et non comme « moyen ».

Du moment que par la nouvelle Constitution, l'Etat change le fondement de son organisation politique, il s'ensuit nécessairement qu'une nouvelle base pour l'organisation des collectivités locales s'impose ; la nouvelle organisation constitutionnelle, qui n'établissait que l'ossature de l'Etat, supposait comme corollaire : une réforme administrative.

En effet, à court intervalle, intervient la loi administrative du 14 août 1938 qui est l'expression et la réalisation des tendances constitutionnelles. Les fondements de la nouvelle réforme sont la décentralisation et la déconcentration administrative. Teleamph disait que sans une base de libre administration pour les collectivités locales, une constitution reste dans l'air ; là où ce principe manque, la constitution ressemble à un toit qui chancelle et que tout souffle peut renverser. Gneist affirme que la libre administration et l'organisation constitutionnelle, non seulement ne sont pas en contradiction,

mais au contraire qu'un lien étroit les unit, car, une saine organisation constitutionnelle trouve toujours son fondement dans la décentralisation. Mayer, Sultze, Sarvie, Stein sont d'avis que toute institution n'apporte la liberté qu'au cas où elle donne à la population, une libre administration. Tout état constitutionnel doit avoir comme principe fondamental la décentralisation.

La nouvelle réforme, imbue des besoins réels d'une vie nationale et locale, libérée des conséquences néfastes de la vie politique et partant du principe qu'il faut introduire, dans l'administration des collectivités locales, l'esprit d'une meilleure gestion possible, pose une série de principes : la décentralisation et la déconcentration administrative ; le principe qu'il faut confier les intérêts des collectivités locales à des organes nommés par le pouvoir central qui seraient aidés dans l'administration déconcentrée par des conseils de fonctionnaires ; une administration technique, par la compétence et la hiérarchie, avec une préoccupation spéciale pour l'édilité et l'urbanisme ; l'organisation d'une sérieuse tutelle et d'un contrôle administratif ; l'organisation d'une justice administrative, gardienne de l'égalité (1).



Dans les pages suivantes, nous allons essayer d'esquisser la nouvelle organisation politico-territoriale et, dans la mesure où cela peut intéresser notre étude, d'exposer l'organisation administrative des collectivités locales. Cela nous est utile pour fixer les nouvelles collectivités locales sur lesquelles porte notre étude, pour ce qui est de leur régime financier.

(1) Armand CALINESCU : *Expunerea de Motive la legea administrativa*, 1938.

Notre organisation actuelle est conforme à ce double point de vue : d'une part décentralisation administrative pour la défense des intérêts locaux particuliers à chaque région, d'autre part déconcentration pour satisfaire les intérêts généraux de l'Etat.

La loi administrative de 1938 reconnaît et consacre comme unités de décentralisation administrative : la commune et le « tinut » (2) (la région). Ces collectivités sont dotées de personnalité juridique politico-territoriale. Parallèlement à ces unités de décentralisation administrative, il y a les circonscriptions de déconcentration et de contrôle : la commune, la « plasa », le « département » et le « tinut ». La circonscription territoriale du « tinut », comme organe de décentralisation administrative, se juxtapose à la circonscription territoriale du « tinut » considéré comme organe de déconcentration.

L'innovation importante de la loi est que le département perd la personnalité juridique : son patrimoine passe à la nouvelle collectivité créée : le « tinut ». Le département, doté de la personnalité juridique par la loi de 1864, à cause du manque de moyens financiers (ses revenus étant à peine suffisants pour couvrir les dépenses nécessaires aux traitements de son personnel), n'a pu faire face à sa mission. N'ayant pas de moyens financiers suffisants, son activité était inefficace, presque inexistante pour la collectivité ; de plus, il était devenu parasitaire, car il nécessitait continuellement des subventions de l'Etat. Création de la loi, il était destiné à disparaître..... ! D'autre part, il existait une série d'intérêts qui nécessitait la création d'une collectivité plus

(2) Prononcer *Tzinout*.

grande ; en effet, le « tinut » groupe plusieurs départements pour constituer une unité géographique et économique bien définie, qui concentre ainsi tous les moyens économiques et financiers des départements et qui réduit considérablement les dépenses de régie, de façon qu'il puisse entreprendre une action rationnelle dans le domaine des collectivités locales.

Les organes de direction du « tinut » sont : le Résident royal, organe unitaire, unipersonnel, nommé par décret royal et le Conseil du « tinut » organe collégial, collectif, formé par des membres élus et des membres de droit.

En ce qui concerne les communes, on garde l'ancienne distinction : communes rurales, composées par un ou plusieurs villages, ayant les moyens financiers nécessaires aux dépenses, et les communes urbaines, qui à leur tour se distinguent en municipales, villes chefs-lieux de département et villes. On garde aussi la catégorie des communes suburbaines et balnéaires-climatiques.

Des innovations importantes sont apportées à l'administration de la commune, confiée au maire et au conseil communal. En renonçant à l'éligibilité du maire, celui-ci serait nommé désormais par le pouvoir central pour une durée de 6 ans. Le conseil communal, formé par des membres élus et par des membres de droit, voit son nombre réduit, ses attributions limitées à un vote délibératif seulement aux intérêts importants de la commune. La disparition de la possibilité de dissolution du conseil, fait introduire le principe de la responsabilité personnelle.

La nouvelle loi administrative fait de la commune et du « tinut » des centres d'activité sociale, culturelle et économique. Les collectivités locales ayant de multiples

attributions, il est compréhensible qu'elles aient besoin d'importants moyens financiers. La nouvelle loi administrative se préoccupant des collectivités locales, cherche à stimuler leur activité, à les guider et à les grouper de telle façon que leur vie puisse s'intégrer dans les besoins généraux de prospérité de l'Etat. Dans la mesure où la réforme veut atteindre ce but, elle doit s'occuper d'une manière impérieuse des possibilités financières.

En effet, la loi administrative, s'occupant dans son Titre VIII des finances des collectivités locales, elle révisé d'une façon assez minutieuse le régime financier en vigueur jusqu'alors.

Avant d'entreprendre l'examen du régime financier, il nous a semblé à la fois utile et logique d'exposer l'acte essentiel, qui fait la base des opérations financières des collectivités locales, c'est-à-dire le budget.

CHAPITRE I

LE BUDGET DES COLLECTIVITÉS LOCALES

SECTION I

Préparation du budget

La prospérité des collectivités locales est subordonnée à la juste appréciation des ressources dont elle dispose et à l'emploi judicieux et profitable de ces revenus. Les revenus et les dépenses des collectivités locales ne peuvent être effectuées sans un plan d'ensemble, établi à l'avance et avec autant de précision que possible.

Le plan présentant toutes les opérations financières présumées devoir se réaliser pendant le cours de l'exercice, s'appelle le budget.

Le budget des collectivités locales apparaît donc comme un tableau estimatif par lequel sont prévues les recettes à réaliser et les dépenses à effectuer pour une durée déterminée. Cette durée ne doit pas être trop longue parce que les prévisions seraient fatalement déjouées ; elle ne doit pas être non plus trop courte, sans quoi le budget serait toujours à recommencer. On a choisi donc l'année comme durée d'exécution du budget.

L'exercice est par conséquent la période de temps légalement fixée pour l'exécution du budget.

Le législateur roumain fixe le même exercice budgétaire pour les collectivités locales et pour l'Etat. Il commence le 1^{er} avril et finit le 31 mars de l'année suivante.

Au plus tard dans les deux mois qui précèdent l'ouverture de l'année financière, les maires et les résidents royaux établissent respectivement les projets de budgets de la commune et du « *tinut* ».

Afin d'élaborer un projet, qui cadre avec la réalité, le maire et le résident royal doivent se baser sur les recouvrements réalisés pendant les exercices précédents, pour chacun des revenus.

La prévision exacte des recettes et des dépenses est loin d'être chose aisée. Elle l'est d'autant moins que les maires et les résidents royaux doivent respecter en matière budgétaire les règles fixées par la loi.

Lors de la préparation du budget, les maires et les résidents royaux doivent veiller à ce que leurs collectivités respectives ne puissent établir ou percevoir une taxe ou un impôt, non prévus par une loi. De plus, ils sont obligés à respecter l'affectation prévue par la loi de certaines ressources pour certains besoins, bien déterminés. La règle de la non-affectation des recettes publiques domine aussi bien les finances locales que les finances de l'Etat ; cependant, il existe des affectations formant des exceptions ; ce sont les prestations, les contributions pour les gardes communaux, etc....

Les pouvoirs du maire ou du résident royal, sont également limités, dans la préparation du budget, par la distinction établie par la loi, entre les dépenses obligatoires et facultatives.

Le maire et le résident royal sont obligés d'inscrire, dans les projets de budget respectif, un fonds destiné à l'ouverture de crédits supplémentaires et extraordinaires, afin d'assurer le paiement des dépenses urgentes et non prévues.

Afin de faciliter le contrôle de l'autorité de tutelle, le projet de budget doit revêtir une certaine forme. En effet, il se divise en deux parties : l'une relative aux dépenses et l'autre aux revenus ; chacune de ces deux parties se subdivise encore en : 1°) revenus ou dépenses ordinaires ; 2°) revenus ou dépenses extraordinaires ; 3°) revenus ou dépenses à destination spéciale.

La forme dans laquelle le projet de budget est prévu et exécuté a été fort débattue par les doctrinaires. L'établissement du budget suppose deux opérations fondamentales : d'abord, il aurait fallu déterminer les besoins qu'on se propose de satisfaire par les services publics et, seulement ensuite, déterminer les moyens pour les couvrir. Aujourd'hui, en matière de finances locales, l'administration suit la procédure inverse : elle fixe d'abord les revenus d'après les recouvrements de l'année précédente et ensuite elle comprime les besoins dans le cadre des revenus ; ceci est contraire à la raison et arbitraire, car, c'est mettre la charrue avant les bœufs !

Le projet de budget ainsi congu est apporté à la connaissance générale par des publications affichées au moins 10 jours avant la séance du Conseil communal ou du « tinut ». Ces publications comprennent aussi la date de la convocation du conseil qui doit les voter. Jusqu'à cette date les intéressés peuvent déposer des réclamations.

SECTION II

Vote du budget

Le projet de budget, proposé par le maire ou le résident royal, doit être soumis au vote respectif du Conseil municipal et du Conseil du « tinut », un mois, au plus tard, avant le nouvel exercice financier. Le vote du projet se fait par articles et sur l'ensemble, à la majorité des membres présents.

Une fois le budget voté, il est affiché au siège de l'administration pendant cinq jours. Pendant cet intervalle, les intéressés peuvent faire des contestations (il y a là, une sorte de contrôle de la part des contribuables).

SECTION III

Approbation du budget

Au point de vue de la force exécutoire du budget, il faut signaler une différence considérable entre le budget de l'Etat et les budgets des collectivités locales. Cette différence tient au principe que le budget de l'Etat est un acte émanant de l'autorité souveraine, tandis que les budgets des collectivités locales sont des actes émanant d'autorités qui n'ont pas la puissance souveraine. C'est ce qu'on exprime en disant que le budget de l'Etat est une loi, tandis que le budget des collectivités locales sont des actes administratifs.

En effet, après l'expiration du délai de contestation (5 jours francs), le budget, ainsi que les contestations, sont présentés pour approbation au préfet du département, pour les communes rurales et les villes ; pour les communes suburbaines, les budgets sont présentés au

maire de la ville dont elles dépendent, lequel les soumet à l'approbation, en même temps que le budget de sa ville ; les budgets des communes balnéaires et climatiques, des villes chefs-lieux des départements, ainsi que ceux des municipes, sont soumis à l'approbation du résident royal. Les budgets du « tinut » et celui du municipe de Bucarest sont soumis à l'approbation du Ministère de l'Intérieur.

Il y a là, le moyen pratique pour assurer qu'un contrôle préventif sera exercé sur la gestion financière, tant dans l'intérêt de l'administration que dans celui du contribuable.

SECTION IV

Exécution et contrôle du budget

Pour que les finances des collectivités locales soient en ordre et en bon état, il ne suffit pas que leur budget soit préparé avec rigueur et exactitude, qu'il soit voté avec attention et approuvé avec discernement, il faut aussi que son exécution observe étroitement les dispositions légales dominées par l'idée d'amélioration des intérêts des collectivités locales. Il faut que l'ordre préside à toutes les dépenses, que le contrôle s'étende à tous les comptes, que la gestion financière soit autant que possible simple et méthodique. Pour une bonne et correcte exécution des dispositions financières contenues dans le budget, on assure la prospérité des collectivités locales et on augmente la confiance des citoyens envers les organes de direction.

Dans ce but, le législateur roumain (art. 179) établit qu'aucun engagement de dépenses ne peut se faire sans qu'au préalable soit demandé l'avis écrit des chefs de

la comptabilité qui sont obligés de faire savoir s'il existe ou non des crédits disponibles.

Les chefs du service de la comptabilité sont obligés de tenir un registre pour inscrire tous les engagements pour chaque article budgétaire.

Aucun paiement pour le compte des collectivités locales ne peut se faire que sur la base d'une ordonnance de paiement. De même, tous les engagements des dépenses doivent se faire par licitation (art. 189 c. adm.) ou par des *accords à l'amiable* — (suivant la nature des dépenses) — conformément aux dispositions contenues dans la loi pour la comptabilité publique (1). Le résultat des licitations sera soumis à l'approbation du maire, et les projets de contrats qui doivent être faits sur la base de ces licitations seront présentés, ainsi que leurs dossiers respectifs, à l'approbation du préfet et du résident royal, suivant leur compétence comme organes tutélaires. A ces mêmes organes de tutelle seront présentés les dossiers avec les actes relatifs aux accords à l'amiable.

En dehors du contrôle préventif (l'approbation des budgets par l'autorité supérieure), la loi consacre aussi un contrôle subséquent : la vérification des comptes.

En effet, l'article 186 prévoit que les comptes des revenus et dépenses élaborés le plus tard dans les trois mois après la clôture de l'exercice, par les chefs des collectivités locales, à l'aide des chefs comptables et des caissiers, seront soumis à l'approbation du conseil respectif.

L'approbation des comptes est portée à la connaissance générale dans les mêmes conditions que l'accom-

(1) Journal du Conseil des Ministres, n° 2825, du 11 Novembre 1938 et décision ministérielle n° 12.189 du 12 Novembre 1938.

plissement des budgets ; l'affichage, les contestations et l'approbation des comptes se font suivant la procédure et par les organes prévus pour l'approbation du budget.

Les décisions des organes tutélaires, en matière de vérification des comptes, sont présentées à la « Cour des Comptes » pour vérification et décharge.

Si, à l'occasion de la vérification des comptes, des irrégularités sont découvertes dans les gestions, la Cour des Comptes doit se conformer aux dispositions de la loi sur la comptabilité publique, en renvoyant le gestionnaire coupable devant les instances compétentes.

Etant donné que le budget des collectivités locales se divise en deux parties principales : les revenus et les dépenses, nous allons entreprendre l'étude du régime financier des collectivités locales séparément pour les revenus et pour les dépenses.

CHAPITRE II

REVENUS

SECTION I

Revenus ordinaires

Dans cette section consacrée aux revenus ordinaires sont comprises toutes les recettes annuelles et permanentes des collectivités locales.

Au cours de l'étude que nous allons consacrer à ces diverses recettes, nous indiquerons notamment les innovations apportées par la nouvelle loi d'organisation administrative.

A. — REVENUS RESULTANT DU DROIT D'IMPOSITION DÉLÉGUÉ PAR L'ÉTAT

a) Parmi les revenus ordinaires, le plus important est celui qui constitue la grande innovation de la loi administrative concernant le régime financier des collectivités locales : l'impôt sur les exploitations agricoles et forestières. Par l'attribution de ce revenu, ayant un caractère spécifique d'impôt local, aux collectivités loca-

les, on donne satisfaction aux desiderata qui se sont fait jour à l'occasion de la discussion de la loi de 1925 sur l'unification administrative (1).

L'article 163 de la nouvelle loi administrative fixe les quotes qui s'appliqueront aux revenus des exploitations agricoles et forestières :

- 19 % pour les propriétés agricoles exploitées en régie ;
- 20 % pour les propriétés agricoles affermées ;
- 37 % pour les propriétés agricoles des absentéistes ;
- 20 % pour les forêts en exploitation ;
- 28 % pour les forêts en exploitation en vue du défrichement.

Ces quotes, représentent les vieilles quotes unifiées et qui, conformément à l'article 196 de la loi sur les contributions directes et autres lois spéciales, revenaient à l'Etat, aux départements, communes, chambres agricoles, à l'action sanitaire, à l'encouragement de l'agriculture et à la réfection des routes.

L'assiette de l'impôt sur le revenu des exploitations agricoles est établie par les communes sur la base de recensement (2).

L'évaluation des revenus se fait par les commissions d'évaluation qui fixent les revenus moyens par hectare, par régions et d'après la nature des exploitations. Contre les procès-verbaux d'imposition, il peut être fait appel devant une commission d'appel composée d'un magistrat, d'un délégué du « tinut » et d'un délégué des contribuables. Les décisions de ces commissions

(1) V. Bratiano, Prof. Const. Georgesco, V. Madgearu (d'une manière spéciale), demandèrent alors cette réforme.

(2) Conformément à l'article 196, alinéa 7 de la loi administrative, ce recensement doit être fait au cours de l'automne de l'année 1939, mais, comme le 1^{er} Avril les budgets des collectivités locales doivent être constitués, il fut décidé qu'on rapporte les revenus des propriétés agricoles urbaines et rurales, établis par le recensement pour la période quinquennale de 1933-1937, à l'exercice financier de 1939-1940.

d'appel sont données avec droit de recours dans les termes et les conditions de la loi sur les contributions directes.

La perception de l'impôt agricole se fait par les organes de recouvrement des communes (3) (les caissiers communaux, sous le contrôle et la responsabilité des maires).

Du produit de l'impôt sur les revenus des exploitations agricoles, recouvert par les communes, on verse au « tinut », au fur et à mesure des encaissements, une quote de 50 %, non du produit brut de ce revenu, mais de la somme nette, c'est-à-dire après avoir déduit les remises attribuées aux percepteurs et la subvention (maximum 3%) pour le fonds de l'action sanitaire.

b) Du produit de l'impôt sur la consommation de l'eau-de-vie de fruits et de leurs dérivés, on accorde 25 % aux communes sur le territoire desquelles ils sont fabriqués.

c) *Cotes additionnelles.* — Dans le nouveau régime financier, on maintient le système des cotes additionnelles sur tous les impôts élémentaires de l'Etat (sauf l'impôt agricole), prévues par la loi pour l'unification des contributions directes. Nous n'insistons plus sur cette source de revenus.

Ce qui est intéressant dans le nouveau régime financier ce sont les *cotes additionnelles supplémentaires*, qui ne sont plus limitées par un plafond, comme dans les régimes financiers antérieurs. Cette mesure est en parfaite harmonie avec la nouvelle Constitution, car, le nou-

(3) Pendant l'exercice financier 1939-1940, la perception s'effectuera toujours par les percepteurs de l'Etat pour que les recouvrements ne souffrent pas ; la loi administrative entrant en vigueur à la fin de la première moitié de l'exercice en cours, il n'y avait pas le temps nécessaire pour organiser la perception par les agents communaux.

vel article 80 ne contient plus la disposition de l'ancienne Constitution de 1923, conformément à laquelle toute charge ou impôt départemental ou communal, ne pouvait être assis que dans les limites établies par la loi. Toutefois, à cause des répercussions qu'elles peuvent procurer — perturbations d'ordre économique à cause des charges fiscales excessives — la loi administrative prévoit que les cotes additionnelles ne peuvent être instituées qu'avec l'approbation des Ministres de l'Intérieur et des Finances, et *seulement* en vue « des grands travaux d'intérêt local » ou pour équilibrer les budgets des collectivités locales.

d) Impôts et taxes conformément au tableau annexe de la loi d'organisation administrative. — Les conseils communaux peuvent créer, pour couvrir les dépenses communales, des impôts et des taxes, dans les limites établies par la loi, à savoir :

I. — IMPÔTS.

1°) *L'impôt sur la valeur locative des locaux servant aux entreprises ayant un caractère commercial ou industriel.* — L'impôt porte sur les entreprises ayant un caractère commercial et industriel, inclusivement les entreprises qui vendent les produits monopolisés par l'Etat, ainsi que généralement sur toutes celles qui font des actes ayant un caractère commercial ou industriel :

a) Cabarets et Variétés.

b) Brasserie, cafés, bars, pâtisseries et buffets dans les jardins publics où sont vendues les boissons.

c) Clubs et cercles de jeux de cartes, ou autres jeux de hasard.

d) Crèmeries.

e) Maisons meublées.

f) Hôtels, restaurants, confiseries, magasins de porcelaines et de verrerie, d'automobiles et leurs accessoires, de meubles, de tapis, d'articles pour l'été, d'antiquités, tailleurs, maisons de change et banques, fabriques et ateliers de corsets, fabriques de liqueurs, champagne, vinaigre ; dépôts pour la vente de vins étrangers et indigènes, coiffeurs, magasins d'articles de voyage, fabriques d'alcool, de bonbons, de chocolat, etc..., les buffets et les vestiaires de tous les spectacles, agences de publicité, épiceries, armuriers, papeteries, blanchisseries, cireurs, agences de vente et location d'immeubles de voyage ; commissionnaires en général, agents de change et remisiers en bourse, sociétés anonymes et coopératives, bureaux de dactylos, bureaux d'expertises, agents d'importations et exportations, magasins vendant des machines agricoles et des outillages pour la viticulture, opticiens, sociétés pétrolifères, marchands de couleurs et objets pour la peinture, plombiers pour l'installation de l'eau et du gaz et les électriciens, drapiers, fleuristes, sociétés d'assurances, bazars, minoteries, brasseries, laiteries, fabriques de conserves et d'eaux gazeuses, meuniers, dépôts de ciment, de bois, agence d'architecture, cliniques, théâtres, cinémas, les organisateurs des réunions sportives, tous ceux enfin qui font des actes de commerce ou d'industrie.

L'impôt est calculé sur la valeur locative.

Le taux de l'impôt est pour la catégorie « a » de maximum 30 %, pour la catégorie « b » de maximum 10 %, pour la catégorie « c » de maximum 30 %, pour la catégorie « d » de maximum 10 %, pour la catégorie « e » de maximum de 15 %, pour la catégorie « f » de maximum de 10 %.

2°) *L'impôt sur les terrains non bâtis.* — Sur la valeur locative des terrains non bâtis, les communes urbaines et municipales peuvent instituer un impôt maximum de 10 %. Sont exemptes les autres communes et la périphérie, si aucun travail édilitaire n'est en cours.

3°) *L'impôt sur le service extérieur des pompes funèbres.* — Le service extérieur des pompes funèbres comprend le transport des corps, la fourniture des corbillards, des cercueils, des tentures extérieures des maisons mortuaires, des voitures de deuil, ainsi que les fournitures et le personnel nécessaires aux inhumations, aux exhumations et aux crémations.

Dans les communes où ce service ne constitue pas un service public, étant exploité par des particuliers, les impôts suivants seront perçus :

Pour l'enterrement de luxe, une taxe de maximum 3.000 lei.

Pour l'enterrement de 1^{re} classe, une taxe de maximum 1.000 lei.

Pour l'enterrement de 2^{me} classe une taxe de maximum 500 lei.

Pour l'enterrement de 3^{me} classe une taxe de maximum 50 lei.

La nouvelle loi administrative, dans le tableau annexe, prévoit que dans les communes où, à la date de la mise en application de la loi, le service extérieur des pompes funèbres est un service public, il ne peut plus être créé, par des particuliers, d'autres services similaires.

4°) *L'impôt sur les enseignes.* — Pour chaque enseigne servant à indiquer la sorte d'une entreprise ou d'une profession, ainsi que le nom de l'entrepreneur ou du professionnel, il sera perçu, en tenant compte de la valeur locative du local où s'exerce le commerce ou l'entreprise, un impôt dont les quantums sont les suivants :

Catégorie I (valeur locative jusqu'à 20.000 lei) max. 100 lei.

Catégorie II (valeur locative de 20001 à 50.000 lei) max. 200 lei

Catégorie III (valeur locative de 50001 à 100000 lei) max. 500 lei

Catégorie IV (valeur locat. de 100001 à 200000 lei) max. 800 lei

Catégorie V (valeur locat. de 200001 à 500000 lei) max. 1000 lei

Catégorie VI (val. locat. au-dessus de 50001 lei) max. 2000 lei

Observations : a) les professions libérales sont imposées à un impôt de maximum 300 lei ; b) pour les enseignes écrites dans une langue étrangère, il sera perçu une somme égale à huit fois les quantum ci-dessus indiqués.

5°) *L'impôt sur les gens de maison.* — L'impôt est perçu sur les gens de service : cuisiniers, cochers, femmes de chambre, valets ou domestiques, dans tout local public, concierges, dames de compagnies, gardiens, ainsi que ceux prévus par la « loi sur les gens de maison ». Exception est faite à tout le personnel agricole.

L'impôt est annuel et de maximum 180 lei.

6°) *L'impôt sur les véhicules à traction animale ou mécanique.*

Assiette - Tarif

Véhicules	de place lei par jour	Particulier lei par jour
Chariot avec 1, 2 ou 3 chevaux	2, 4 et 6 lei par jour	0,50 - 0,50 - 1
Camion avec 1, 2, 3 ou plusieurs chevaux	3, 5, 8	1,50 - 1,50
Calèche	7	1,50
Coupet à 1 ou 2 chevaux ..	8,10	4,4
Autobus de voyageurs	60	10
Autobus avec trajet inter-urbain	200	1
Autocamion pour marchandises	300 lei par mois	

7°) *L'impôt sur les chevaux.* — Pour chaque cheval attelé, employé dans le commerce ou l'industrie, il est perçu un impôt dont le taux est de maximum 100 lei.

Observation. — Cet impôt est perçu seulement dans les communes urbaines.

8°) *L'impôt sur les scieries mécaniques,* dont le taux est de 600 lei annuellement.

9°) *L'impôt sur le séjour dans les stations thermales et climatériques.* — Les communes qui possèdent sur leurs territoires une ou plusieurs sources d'eaux minérales peuvent être érigées en stations thermales.

De même, les communes qui offrent aux malades leurs avantages climatériques peuvent être érigées en stations climatériques.

La déclaration d'une commune comme station thermique ou climatérique se fait par décret royal après la proposition des Ministères de la Santé Publique et de l'Intérieur.

Dans les stations thermales ou climatériques, les communes peuvent percevoir une taxe de séjour (le législateur roumain la considère comme un impôt). Cette taxe ne frappe que les visiteurs qui restent plus de cinq jours dans une de ces stations.

Le maximum de la taxe est de 50 lei mensuellement. En sont exempts les enfants âgés de moins de 16 ans et les domestiques.

10°) *L'impôt sur les maisons de jeux de hasard.* — Sur les maisons de jeux de hasard, les clubs, cercles, associations, ainsi que tous les locaux publics sous toute dénomination où se pratiquent les jeux de hasard, les communes peuvent percevoir un impôt de maximum 1.000 lei par jour.

11°) *L'impôt sur les billets de spectacles.* — Pour

l'assistance sociale, les communes sont en droit de percevoir un impôt sur chaque billet d'entrée à un spectacle, les cinémas inclus.

Cet impôt est de maximum 1 lei par billet.

12°) *Les paris chez les bookmakers* sont soumis à un impôt de maximum de 5 %.

13°) *L'impôt sur les voyageurs dans les hôtels et les maisons meublées.* — Sur chaque voyageur logeant dans les hôtels ou les maisons meublées sera perçu par la commune un impôt, à savoir :

a) dans les hôtels de luxe, l'impôt est de maximum 10 lei par jour ;

b) dans les hôtels de 1^{re} classe, l'impôt est de maximum de 8 lei par jour ;

c) dans les hôtels de 2^{me} classe et dans les maisons meublées l'impôt est de maximum 5 lei par jour ;

d) dans les hôtels de 3^{me} classe et dans les maisons meublées, l'impôt est de maximum 5 lei par jour ; par jour, l'impôt est de maximum 2 lei par jour.

14°) *L'impôt sur les chiens.* — Est passible d'impôt tout possesseur de chiens, résidant dans la commune.

Le tarif de l'impôt sur les chiens est fixé dans la limite du maximum à 200 lei pour les chiens de chasse, de luxe ou autres chiens qui ne sont pas tenus en laisse ; il est de maximum 50 lei par an pour les chiens en laisse.

Exemptions. — Sont exempts de cet impôt : les chiens nouveau-nés, les chiens de garde en laisse ; dans les communes rurales, les chiens de garde des maisons et les chiens de garde des troupeaux, s'ils ne sont pas plus de deux.

15°) *L'impôt sur les marchandises introduites sur le territoire des communes.* — Sur les marchandises intro-

duites dans le rayon des communes urbaines par les commerçants et industriels par tous les moyens de transport (chemins de fer, poste, camions, etc....) et sorties des entrepôts se trouvant dans le rayon de la commune, il sera perçu un impôt dont le maximum de 0,20 ad valorem.

Recouvrement de l'impôt. — Sur les produits indigènes, l'impôt est perçu sur la valeur indiquée sur les factures, et pour les marchandises importées ou exportées, sur la base de la valeur moyenne du tarif unitaire de l'impôt sur le luxe et le chiffre d'affaires.

Les municipales et les communes urbaines peuvent conclure avec l'administration des chemins de fer roumains et avec l'administration des postes des accords spéciaux pour percevoir cet impôt par les organes d'encaissement de ces administrations.

Les marchandises en transit ne sont pas soumises à cet impôt.

16°) *L'impôt sur les produits pétrolifères.* — Les communes dans les rayons desquelles fonctionnent des raffineries pour les produits pétrolifères, peuvent percevoir :

Produits destinés à la consommation interne	Taux max.	destinés à l'expéd.	Taux max.
Goudron, résidus	0,03 par Kg		0,01 par Kg.
Motorine	0,05 »		0,03 »
Pétrole	0,06 »		
Pétrole brut	0,07 »		0,02 »
Benzine	0,12 »		0,02 »
Sapoline	0,13 »		
Huiles	0,15 »		0,03 »

Les villes et les municipales, sur le territoire desquels

se trouve un endroit par lequel se fait l'exportation, peuvent percevoir sur les produits exportés 75 % des impôts ci-dessus cités, en plus de ceux qui leur reviennent comme communes dans le rayon desquelles se trouvent des raffineries.

17°) *L'impôt sur la vente des bestiaux.* — Les communes sont autorisées à percevoir un impôt pour chaque tête de bétail vendue, dont le maximum ne peut dépasser 40 lei pour le gros bétail, maximum 5 lei pour les chèvres et moutons, maximum 10 lei pour les veaux et 20 lei maximum pour les pores.

18°) *L'impôt pour chaque mètre cube de terreau* (sable et gravier non sélectionné), extrait du lit des cours d'eau, des carrières, etc.... dans un but commercial. Le maximum de cet impôt est de 2 lei par mètre cube.

19°) *L'impôt sur la glace.* — La glace naturelle entreposée en vue d'être vendue ou pour être employée dans un but de commercialisation pour d'autres produits est soumise à un impôt de maximum 30 lei par mètre cube, dans les villes sans fabrique de glace artificielle, et de 100 lei par mètre cube dans les villes où il existe une semblable fabrique.

Pendant les mois de juin, juillet et août cet impôt est réduit de moitié.

20°) *L'impôt sur les viandes et produits alimentaires d'origine animale.* — Pour chaque kilog de viande ou produit alimentaire d'origine animale introduit dans une commune, celle-ci pourra percevoir un impôt, à savoir :

Pour les viandes, il est de maximum de 2 lei par kilog.

Pour les volailles, le maximum de l'impôt est de 2 lei par kilog.

Pour les produits alimentaires d'origine animale, il est de maximum 3 lei par kilog.

21°) *L'impôt pour le contrôle des boissons acidulées.* — Pour chaque litre de siphon ou de limonade, il sera perçu un impôt de maximum 0,20 lei. Pour chaque litre d'eaux minérales, il sera perçu un impôt de maximum 0,50 lei. Pour chaque bouteille de champagne, un impôt maximum de 10 lei.

L'impôt est perçu sur le lieu de production.

II. — TAXES.

1°) *Taxes sur le commerce ambulant :*

a) Pour la délivrance d'autorisation aux vendeurs ambulants, il sera perçu une taxe de maximum 300 lei.

b) Pour le contrôle des vendeurs ambulants, une taxe de maximum 300 lei.

Cette taxe est perçue seulement par les communes urbaines.

2°) *Taxes pour les travaux et constructions.* — En vue d'obtenir l'autorisation de construction, pour les travaux préliminaires (enquêtes sur place, alignements, confrontations avec le plan de systématisation, etc...) ou pour des réparations, il sera perçu seulement dans les communes urbaines : pour des réparations simples 50 lei, pour des réparations radicales 100 lei, pour de nouvelles constructions 200 lei.

Pour la délivrance de l'autorisation en vue d'effectuer des travaux, il sera perçu seulement dans les communes urbaines :

a) Pour des réparations de simple entretien : pour

les bâtiments jusqu'à 5 pièces, 50 lei ; de 5 à 10 pièces, 100 lei ; de 10 à 20 pièces, 200 lei ; de 20 à 40 pièces, 300 lei ; de 40 à 100 pièces, 400 lei, et pour plus de 100 pièces, 800 lei.

b) Pour des réparations radicales : suivant la même proportion que la précédente, il sera perçu : 200 lei, 600 lei, 1.600 lei, 3.000 lei, 6.000 lei et 8.000 lei.

Pour la vérification des plans de construction et la délivrance d'autorisations respectives, il sera perçu : pour chaque mètre carré de bâtiment sans étage 7 lei par mètre carré, pour ceux avec un étage 8 lei par mètre carré, pour ceux avec deux étages 15 lei par mètre carré.

A part les taxes ci-dessus citées pour les bâtiments à plusieurs étages, il sera perçu pour chaque étage une taxe de 5 lei par mètre carré.

Pour les caves et les sous-sols on percevra séparément une taxe de 4 lei par mètre carré.

Les mansardes sont considérées comme des étages.

Pour la délivrance d'autorisations de clôtures, la vérification d'alignement selon les plans de systématisation de la ville, il sera perçu une taxe de 5 lei par mètre linéaire.

Pour la délivrance de copies des autorisations de construction, il sera perçu une taxe de 50 lei.

Pour les constructions qui s'élèvent à plus de 60 centimètres au-dessus du niveau de la terre, faites dans les cimetières, il sera perçu une taxe générale de 500 lei.

Pour chaque mètre carré de surface de terrains vagues, situés dans les rues pourvues d'un canal public pour l'écoulement des eaux provenant des pluies, il sera perçu une taxe de 0,50 lei par mètre carré, en dehors de la taxe pour l'usage des canaux d'écoulement des ordures ménagères.

3°) *Taxes sur les propriétés bâties.* — Pour l'inscription annuelle dans les tableaux de la commune des personnes admises à élaborer des plans de construction et à exécuter toute sorte de travaux dans l'intérieur de la commune, il sera perçu une taxe de 500 lei.

Pour chaque mètre linéaire de façade des propriétés bâties et des terrains vagues, pour le nettoyage et l'enlèvement des ordures et de la neige dans les rues, il sera perçu une taxe qui, dans le quartier central de la commune, sera de 25 lei par mètre linéaire, jusqu'à 15 mètres linéaires de façade ; dans les quartiers moyens, jusqu'à 20 mètres linéaires de façade, la taxe sera de 15 lei par mètre linéaire ; dans les quartiers de la périphérie, jusqu'à 20 mètres linéaires de façade, la taxe sera de 10 lei par mètre linéaire. Au-dessus de ce nombre de mètres linéaires il ne sera perçu aucune taxe.

4°) *Taxes pour l'entretien des marchés et des enclos.* — Les communes sont en droit de percevoir, à l'entrée des enclos, une taxe sur les bestiaux (15 lei par tête de gros bétail, 5 lei par tête de petit bétail), et sur les véhicules (le véhicule vide à un cheval paie au maximum 5 lei, à deux chevaux il paye au maximum 10 lei ; pour les véhicules chargés avec tout sorte de marchandises, s'ils sont à un cheval, ils paient 10 lei, s'ils sont à deux chevaux, ils paient 20 lei).

5°) *Taxe sur les actes de pedigree.* — Pour le gros bétail, le maximum de la taxe est de 10 lei par tête de bétail. Pour le petit bétail, le maximum de la taxe est de 5 lei par tête de bétail.

6°) *Taxe d'abattage.* — Pour l'abattage des bestiaux dans les abattoirs, il peut être perçu une taxe, à savoir : bœufs, taureaux, buffles, chevaux, vaches, un maximum de 25 lei par tête ; veaux, un maximum de 10 lei par

tête ; porcs, un maximum de 10 lei par tête ; moutons, chèvres, agneaux, un maximum de 0,25 lei par tête.

7°) *Taxe pour le contrôle des poids et prix de vente du pain et des produits fabriqués avec de la farine :*

a) Pour chaque kilo de pain noir de seigle, de pomme de terre, il sera perçu une taxe maximum de 0,15 lei ;

b) Pour chaque kilo de pain blanc, il sera perçu une taxe maximum de 0,25 lei ;

c) Pour chaque kilo de pain fantaisie, une taxe maximum de 0,30 lei ;

d) Pour chaque kilo de produits fabriqués avec de la farine, il sera perçu une taxe maximum de 0,50 lei.

8°) *Taxe pour le service des pompiers.* — Sur les propriétés bâties, en tenant compte de leur valeur locative, il sera perçu une taxe de 2 %.

Les contribuables non propriétaires sont aussi astreints à payer cette taxe qui est de 1 % sur la valeur locative des locaux qu'ils habitent.

Les sociétés d'assurances doivent payer aussi cette taxe qui est de 10 % et qui est calculée sur la valeur globale des primes d'assurance contre les incendies qu'elles ont encaissées dans la localité.

9°) En dehors de ces taxes, les communes peuvent percevoir des taxes sur des duplicata, des extraits, des bulletins, des inscriptions, des décisions de divorce, etc... dont le maximum oscille entre 10 et 100 lei, selon la nature de l'acte.

e) Les communes peuvent créer, au moyen de règlements (conformément à l'article 167, 1. adm.), des taxes sur des services organisés à l'usage des habitants ; des taxes pour les usagers exceptionnels des routes destinées aux transports lourds, et des taxes pour les services directs ou indirects, comme par exemple :

- 1° le service d'enlèvement des ordures.
- 2° de l'eau et de l'éclairage.
- 3° des vidanges des fosses d'aisance.
- 4° de ramonage ;

ainsi que sur tous les services dont les particuliers peuvent avoir besoin.

Les règlements établissant ces taxes, fixent également le critérium pour leur assiette.

f) Les conseils communaux, en dehors des prestations en nature, sollicitées exceptionnellement en cas d'inondations, d'incendies, de calamités, peuvent exiger des prestations en nature pour la réfection des routes dans le rayon de la commune.

Ces prestations consistent dans des journées de travail dont le maximum ne peut dépasser cinq jours dans une année.

Toutefois, la loi prévoit que ceux qui se trouvent dans *l'impossibilité* d'accomplir ces prestations, doivent les payer en argent, à raison de 50 lei par jour ; quant à ceux qui *refusent* d'accomplir ces prestations en nature, ils paieront 75 lei par jour.

Seuls les mineurs, les femmes et les hommes ayant dépassé 60 ans, sont dispensés d'exécuter les prestations en nature ou de les payer comptant.

B. — LES REVENUS PROVENANT DE L'ACTIVITÉ ECONOMIQUE

De cette catégorie de revenus font partie :

a) Les revenus provenant de l'exploitation des biens mobiliers et immobiliers, ainsi que de l'usage temporaire du domaine public. Pour une meilleure administration de ces biens, la loi dispose que toute collectivité

locale est obligée de constituer des inventaires des biens mobiliers et immobiliers qu'elle possède ; ces inventaires, tenus à jour avec toutes les modifications survenues avec le temps, doivent être portés à la connaissance des organes tutélaires à la fin de chaque année financière, sous peine de la destitution des chefs administratifs locaux.

b) En ce qui concerne les entreprises communales, la loi administrative prévoit qu'elles s'administreront selon la loi pour l'organisation des exploitations communales. Mais cette loi ne prévoit que les quatre entreprises suivantes :

- 1° l'énergie électrique et le gaz ;
- 2° l'eau potable ;
- 3° les transports en commun ;
- 4° l'enlèvement des ordures ménagères.

Toutes les autres entreprises : fabriques de glace, bains communaux, boulangeries, abattoirs, ainsi que toutes entreprises à caractère économique, s'administreront, conformément à la loi pour l'organisation et l'administration sur des bases commerciales des entreprises et des biens publics (1929), c'est-à-dire, sous une des formes suivantes : concession, affermage, régie publique commerciale, régie mixte ou régie coopérative. Il est évident que le choix d'une de ces formes d'organisation est en fonction du volume des opérations que sont en mesure de faire les entreprises des collectivités locales.

Les revenus des entreprises prévues par la loi pour l'organisation des exploitations communales, alimentent les budgets communaux, comme il suit :

1°) 25 % du *bénéfice net*, réalisé à la clôture du bilan de l'entreprise communale (exploitée en régie directe),

conformément à l'article 26 de la loi pour l'organisation des exploitations communales.

2°) *Redevances.* — En conformité avec l'article 51 de la loi pour l'organisation des exploitations communales, les régies publiques commerciales, les régies mixtes et les concessions de production et de distribution de l'électricité, du gaz et de l'eau, paieront aux communes respectives les redevances prévues dans leurs actes de constitution ou de concession, mais au moins 10 % du total des encaissements de l'exploitation de l'électricité et du gaz pour l'éclairage, au moins 5 % des encaissements provenant de l'exploitation de l'électricité et du gaz pour tout autre but que l'éclairage, et au moins 5 % des encaissements pour la consommation de l'eau potable. Au cas où les entreprises ci-dessus mentionnées exploiteraient en même temps l'électricité, le gaz et l'eau ensemble, ou seulement deux d'entre elles, une réduction des quotes de redevance aura lieu, à savoir : au lieu de 10 % il sera payé seulement 8 %, et au lieu de 5 % il ne sera requis comme redevance que 4 %.

3°) *Le produit des taxes prévues par l'article 64 de la loi pour l'organisation des exploitations communales.* — Dans le but de couvrir les dépenses nécessaires à l'organisation, à l'entretien, à l'extension de l'éclairage public, ainsi qu'à l'énergie et au gaz utilisés dans les établissements entretenus par la mairie, les communes sont autorisées à instituer et à percevoir selon les normes des règlements spéciaux, des taxes sur les entreprises et sur les usines de toutes sortes, de la manière suivante :

a) Celles situées sur le territoire des municipes sont soumises à une taxe de 0,50 lei par KWO produit et utilisé sur ce territoire même, pour des besoins propres.

b) Celles situées sur le territoire des communes urbaines, chef-lieu de département, sont soumises à une taxe de 0,30 lei par KWO produit et utilisé sur le territoire de ces communes pour des besoins propres.

c) Au cas où la transmission de l'énergie des moteurs ne se fait pas au moyen de l'électricité, mais par des moyens mécaniques, les quotes maxima ci-dessus indiquées seront respectivement fixées à 0,40 et 0,25 lei par CH.

Les communes urbaines, les municipales inclus, peuvent percevoir, pour le gaz, de quelque nature soit-il (gaz naturel ou artificiel, servant à l'éclairage, au chauffage, dans les ménages ou dans les industries comme force motrice), vendu sous toutes formes, par tout moyen et par n'importe quelle personne ou entreprise, autorisée par la commune, une taxe de 0,50 lei par mille calories.

Dans les communes où l'exploitation de l'électricité et du gaz se fait par des « entreprises communales », des régies publiques commerciales ou par un service communal, les taxes, ci-dessus indiquées, seront perçues par ces entreprises elles-mêmes ; dans celles où cette exploitation se fait par concessions et régies mixtes, ces taxes seront perçues par la commune.

4°) *Le produit des taxes de consommation sur l'électricité et le gaz employé par les particuliers pour leur éclairage, conformément à l'article 66 de la loi pour l'organisation des exploitations communales.*

Ces taxes sont payées par les consommateurs, à raison de 0,50 lei par KWO de courant électrique, 0,25 lei par mètre cube de gaz artificiel et 0,50 lei par mètre cube de gaz naturel employé à l'éclairage. La perception en sera effectuée par les entreprises faisant la distribution et le produit versé mensuellement à la commune respective.

Les usines et les entreprises qui produisent elles-mêmes l'énergie électrique nécessaire pour actionner la force motrice dont elles ont besoin, seront soumises à payer une taxe pour l'énergie employée à l'éclairage qui doit être comptée pour au moins 10 % du total de l'énergie employée.

SECTION II

Revenus extraordinaires

Les collectivités locales, comme nous l'avons déjà indiqué, peuvent être propriétaires de biens de natures diverses (maisons, terres, forêts, valeurs mobilières, etc...) qui rapportent certains revenus. Cependant, souvent les collectivités locales sont amenées à procéder à des aliénations de certains de ces biens. Le produit qui en résulte constitue un des revenus extraordinaires.

Les collectivités locales (la commune et le « tinut ») étant des personnes morales, peuvent être sujettes à recevoir des donations ou à être l'objet de dispositions testamentaires, sans destinations spéciales.

Ces revenus, ainsi que les excédents des exercices clos, s'emploient uniquement dans des investissements immobiliers.

SECTION III

Revenus à destination spéciale

Subventions. — La politique des subventions, ancienne dans son principe dans le régime financier des collectivités locales roumaines, est maintenue aussi dans l'actuel régime financier, mais de manière différente et bien plus réduite. En effet, les subvention accordées par

l'Etat seront uniquement utilisées dans le but dans lequel elles ont été accordées.

Les subventions sont en principe contraires à une réelle décentralisation, mais réduites à leur objet logique : encourager les initiatives publiques d'intérêt local économique-social, les subventions peuvent être conçues même à côté de l'idée de décentralisation.

Cotisations. — Les collectivités locales peuvent percevoir des cotisations dans le but de créer ou d'entretenir des services, que les revenus ordinaires ne peuvent supporter, car, bien qu'elles servent l'intérêt public, sont utiles surtout à une rue, à un quartier ou à une portion du territoire de la commune ou du « tinut ».

Perception. — Ces cotisations sont perçues seulement des habitants qui tirent spécialement des avantages du service ou des améliorations qui ont été créées ou entretenues du produit de ces cotisations.

L'assiette des cotisations. — La répartition et le temps qu'elles demeureront en vigueur seront calculés après une préalable consultation des intéressés, par le soin des autorités respectives.

La répartition entre les contribuables sera faite autant que possible en rapport avec les avantages que chaque contribuable peut tirer de l'amélioration apportée.

Une fois approuvées par la majorité des intéressés, les cotisations deviennent obligatoires pour tous.

Emprunts. — A vrai dire, les emprunts ne constituent pas un revenu, mais plutôt une « *anticipation* » de recettes.

Ayant un caractère économique de plus en plus accentué, les collectivités locales sont obligées de recourir à l'emprunt. En effet, le principe de l'emprunt public est justifié notamment pour l'exécution des grands

travaux d'intérêt public ; autrement, il serait difficile aux collectivités locales de faire face à ces dépenses avec leurs propres ressources provenant du rendement annuel des revenus habituels. Il faudrait alors ou imposer aux contribuables des charges exagérées, ou échelonner l'exécution des travaux sur une plus longue durée de temps, ce qui ferait diminuer son utilité et retarder les avantages.

Ce raisonnement exclut, en effet, la possibilité de recourir à l'emprunt pour couvrir les déficits du budget ordinaire.

Le législateur roumain précise, d'ailleurs, que les emprunts sont des revenus à destination spéciale et qu'ils ne pourront être employés que dans le but pour lequel ils ont été contractés.

Si dans son principe, l'emprunt public se trouve justifié, il faut prévenir les collectivités locales contre les dangers de l'abus du crédit. Le contrôle exercé à cet égard ne saurait être considéré comme une atteinte aux principes de l'autonomie financière ; il y a là un intérêt d'ordre national qui exige qu'on veille aux intérêts des générations futures, qu'on les protège éventuellement contre les charges d'intérêts et d'amortissement des emprunts qui ne sauraient être justifiés que par un souci bien compréhensible de l'avenir des collectivités locales. Les systèmes adoptés pour arriver à ce but sont essentiellement variables suivant les pays.

En effet, en Roumanie, le législateur a pris certaines précautions à l'égard des emprunts des collectivités locales. Les dispositions du législateur roumain concernent :

- 1°) l'approbation de l'emprunt ;
- 2°) le quantum de l'emprunt ;
- 3°) l'amortissement de l'emprunt.

Ayant laissé aux conseils communaux et du « tinut » la décision de recourir à l'emprunt, il en soumet ensuite l'approbation aux autorités tutélaires, comme il suit :

Au préfet pour les communes rurales ;

Au résident royal pour les communes urbaines ;

Au Ministère de l'Intérieur pour les municipales, les stations balnéo-climatériques et les « tinuturi ».

Mais, si la valeur de l'emprunt dépasse la cinquième partie des revenus ordinaires, l'approbation ne peut être obtenue que par une loi spéciale.

En ce qui concerne le quantum, le législateur roumain établit qu'il ne peut dépasser les revenus ordinaires de deux années.

Pour assurer l'amortissement de l'emprunt, il précise que l'emprunt ne peut être approuvé avant d'avoir fixé les moyens financiers pour le paiement des annuités. Par surcroît, ces sommes nécessaires aux annuités ont le caractère de dépenses obligatoires. Ayant en vue l'amélioration du crédit public, le législateur roumain considère, comme des emprunts qu'il soumet aux mêmes formalités, les contrats de travaux, les concessions ou les achats, ainsi que tous les autres investissements dont le paiement pourrait engager plus d'un exercice financier.

A cette même catégorie de revenus, nous devons citer les *dons et legs à destination spéciale*, ainsi que les cotes additionnelles et les diverses taxes prévues dans la loi des routes de 1932, modifiée par le décret-loi du 6 février 1939 (on passe au profit des « tinuturi » les 15 % additionnels qui, jusqu'alors, revenaient au Ministère des Travaux Publics et Communications).

OBSERVATIONS. — Il est à remarquer que dans le nouveau régime financier des collectivités locales, chapitre

des revenus, ne figure plus le fonds communal ; il demeure définitivement à la charge de l'Etat, conformément au principe établi en matière de finances publiques, selon lequel les impôts indirects sont attribués à l'Etat ; en échange, on a donné aux collectivités locales l'impôt agricole, qui, de par sa nature, possède un caractère d'impôt spécifiquement local.

Comme conséquence de l'adoption de ce même principe, on passe aussi au profit de l'Etat les impôts indirects sur les automobiles, les spectacles, les successions et les donations, qui ne figurent non plus, dans le régime financier actuel des collectivités locales.

CHAPITRE III

DÉPENSES

Les dépenses des collectivités locales se divisent en dépenses ordinaires, extraordinaires et dépenses à destination spéciale.

Les dépenses ordinaires sont celles qui, assurant la bonne marche de l'administration, doivent être satisfaites par les recettes ordinaires. Elles sont obligatoires et facultatives.

Jusqu'à présent, la doctrine n'a pas réussi à donner une bonne définition des dépenses obligatoires. Les définitions émises ont cherché à mettre en évidence le but de ces dépenses — assurer l'exécution et l'entretien des travaux et services des collectivités locales qui, par leur importance, reflètent les intérêts généraux — mais toutes sont confuses et dépourvues des qualités d'une bonne définition.

Les dépenses facultatives sont celles qui, présentant un caractère d'utilité ou d'intérêt local, se couvrent toujours par les revenus ordinaires, mais seulement après que les dépenses obligatoires ont été satisfaites.

Au cours du chapitre que nous consacrerons aux

diverses dépenses susceptibles de figurer dans le budget des collectivités locales, nous nous efforcerons de nous rapprocher le plus possible de la classification prévue par l'article 176 de la loi administrative : dépenses pour le fonctionnement des services publics, dépenses pour l'enseignement et le culte, dépenses pour les routes, dépenses pour l'agriculture et la zootechnie, dépenses pour l'entr'aide sociale et l'action sanitaire.

Dans l'examen des dépenses des collectivités locales, il faut tenir compte de leur division en dépenses des communes et en dépenses des « tinut ».

A. — DEPENSES OBLIGATOIRES POUR LES COMMUNES

I. — DÉPENSES POUR LE FONCTIONNEMENT DES SERVICES.

a) Salaires et indemnisations. — Le Ministère de l'Intérieur, conformément à l'article 14 de la loi administrative, établit les divers traitements maxima pour les maires et leurs adjoints.

Collectivités	Maires	Adjoints
Municipes	20.000 leis par mois	15.000 leis par mois
Villes chef-lieu de départe- ment	15.000 leis par mois	9.000 leis par mois
Villes non chef-lieu	9.000 leis par mois	6.000 leis par mois

Les maires qui reçoivent une rétribution sous toute autre forme (pension, etc....) ne peuvent recevoir de la commune qu'une indemnité de représentation fixée par l'autorité tutélaire.

Pour les autres fonctionnaires communaux la loi administrative dans le tableau annexe les divise en classes, en leur fixant le maximum de traitements.

b) Les dépenses de bureau pour l'état civil, le recensement et les listes électorales.

Celles-ci comprennent l'entretien des bureaux de la mairie, les dépenses nécessaires à la tenue des registres de l'état civil, les dépenses que nécessitent les travaux de recensement et les dépenses nécessaires à l'occasion des élections.

c) L'abonnement au Moniteur Officiel et au Bulletin Officiel du « Tinut ».

d) Les loyers des locaux.

e) Les dépenses nécessaires à l'administration des biens et au paiement des primes d'assurances pour les locaux, payables à la Caisse d'assurances du Ministère de l'Intérieur.

f) Les dépenses nécessaires à l'exploitation des entreprises économiques de la collectivité.

g) Les annuités pour l'amortissement des dettes de la commune.

h) Les dépenses nécessaires pour assurer la garde. Dans les communes rurales la garde est assurée par les gardes communaux payés par la commune.

i) La quote annuelle réservée pour le plan d'alignement et de systématisation prévu par l'article 139 de la loi administrative. Les communes, dans un but édilitaire et urbaniste, sont obligées de posséder une série des plans : le plan général d'alignement et nivellement, le plan de systématisation (embellissement et extension, etc.... Les communes qui ne possèdent pas les moyens de constituer immédiatement ces plans, au commencement de l'exercice 1939-1940, sont obligées de consigner

chaque année à la Caisse des Dépôts et Consignations, pour la Commission Supérieure des plans de systématisation, une quote qui est établie par l'organe de tutelle à 2 % pour les communes dont les revenus ordinaires dépassent 500.000 lei.

j) Une quote de 3 % des revenus ordinaires en vue de se procurer les matériaux et les installations nécessaires à la défense antiaérienne active et passive, ainsi que pour la construction, l'entretien et le fonctionnement des aéroports.

II. — DÉPENSES POUR L'ENSEIGNEMENT ET LE CULTE.

a) Il est incontestable que l'instruction publique fait la grandeur, la prospérité et l'élévation morale d'une nation. Jules Simon a pu écrire avec justesse que : « Le peuple qui a les meilleures écoles est le premier peuple ; s'il n'est pas aujourd'hui, il le sera demain ».

Bien que le service de l'enseignement présente essentiellement le caractère d'un service de l'Etat, le législateur roumain a prescrit une répartition des charges financières relatives à l'éducation nationale ; certaines dépenses sont mises obligatoirement à la charge des communes, à savoir :

L'entretien et le loyer des immeubles affectés aux écoles primaires ;

Les frais de chauffage et d'éclairage.

Pour faire face à ces dépenses pour l'instruction publique, le Ministre de l'Intérieur pour l'année de 1939-1940 prévoit l'allocation d'une somme équivalente avec un maximum de 14 % des revenus ordinaires de la commune et qui devra être ordonnancée directement par les mairies suivant les indications qui leur seraient données par les comités scolaires respectifs.

b) Les dépenses relatives au culte : des secours aux églises et l'entretien des cimetières.

c) Sous le même titre de dépenses, sont prévues à la charge des communes des subventions pour le service social obligatoire et fixées par la loi « pour la création du Service social » du 18 octobre 1938 à 2 % sur les revenus ordinaires de la commune.

d) Une subvention de 0,50 % sur les revenus ordinaires pour la « Straja Tarii ».

e) De même une série des subventions est prévue pour : les Sociétés « Cultul Eroilor », Pregătirea Pre-militara », fondation « Regele Carol I et Regina Elisabeta », pour les sinistrés et la Chambre agricole, dont le quantum est laissé à l'appréciation des autorités locales.

III. — LES DÉPENSES POUR LES ROUTES.

Les frais pour l'entretien, la plantation, l'éclairage et le paiement des salaires du personnel de la voirie communale sont à la charge des communes.

IV. — LES DÉPENSES POUR L'AGRICULTURE ET LA ZOO-TECHNIE.

1°) Les traitements du personnel vétérinaire subalterne de la commune.

2°) Les frais de médicaments et pour la lutte contre les parasites chez les plantes et les animaux.

3°) L'entretien des animaux reproducteurs.

V. — DÉPENSES POUR L'ENTR'AIDE SOCIALE ET L'ACTION SANITAIRE.

Pour le fonds de l'action sanitaire, on prévoit à la charge des communes urbaines une subvention qui ne

peut dépasser 3 % sur les revenus des exploitations agricoles.

Dans les communes urbaines, à part les dépenses ci-dessus citées, sont encore obligatoires :

les dépenses pour secourir les enfants trouvés ;

les dépenses pour secourir les mineurs moralement abandonnés ;

les dépenses pour l'entretien des grands mutilés ;

les dépenses pour secourir les pauvres, membres de la commune.

B. — DEPENSES OBLIGATOIRES POUR LE « TINUT »

1°) Traitements et indemnisations. — En ce qui concerne les traitements et les indemnisations du personnel du « tinut », ceux-ci étant assimilés aux fonctionnaires de l'administration centrale, on leur applique le même régime.

Les fonctionnaires qui restent dans les préfectures à la suite de l'organisation des services du « tinut », continuent à garder les mêmes traitements comme par le passé. Pour ce qui est des indemnisations, les résidents royaux, les secrétaires généraux des « tinuturi » et les préfets, il est prévu à la charge du « tinut » des indemnités en argent (quand celles-ci ne sont pas servies en nature) pour les loyers, l'éclairage et le chauffage et qui sont fixées par rapport à l'indice de vie chère.

2°) Le loyer des locaux de l'administration du « tinut ».

3°) Les frais de bureau, de représentation, etc...

4°) Les frais pour le matériel (imprimés, publications, abonnement au Moniteur Officiel, Bulletin du « tinut », etc....).

5°) Les dépenses pour l'administration, l'entretien et l'acquittement des primes pour l'assurance des immeubles versées à la Caisse d'assurances du Ministère de l'Intérieur.

6°) Les dépenses nécessaires à l'exploitation des entreprises.

7°) Les annuités pour l'amortissement des emprunts du « tinut ».

8°) Les dépenses pour la construction et l'entretien des routes et ponts.

La nouvelle loi pour les routes, pour être en accord avec la loi administrative, a fait passer à la charge du « tinut » toutes les dépenses concernant le réseau routier départemental.

9°) Les dépenses pour l'hygiène et soins préventifs.

10°) Les frais pour l'acquisition du matériel nécessaire à combattre les parasites chez les plantes et les animaux.

11°) Subventions accordées aux sociétés de préparation militaire, pour la défense passive et antiaérienne qui sont versées au fonds pour la dotation de l'armée.

12°) Subvention pour le service social obligatoire.

En ce qui concerne les dépenses mises à la charge du « tinut », considéré comme collectivité ayant une personnalité juridique, il est à observer qu'elles sont presque pareilles à celles des communes, à l'exclusion de celles concernant l'enseignement et le culte.

Nulle autre dépense ne peut être faite à la charge de la collectivité locale avant de s'assurer des fonds correspondants ; dans le cas contraire, les collectivités

sont en droit de refuser l'inscription aux budgets de semblables dépenses.

LA COMPTABILITÉ DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Aux règles que nous venons d'indiquer sur le régime financier des collectivités locales, il convient d'ajouter quelques notions sommaires sur la comptabilité des collectivités locales.

Par la démarcation faite entre les revenus de l'Etat et ceux des collectivités locales, on est arrivé à la simplification de la procédure d'établir et de percevoir les impôts des collectivités locales. En effet, la nouvelle loi administrative établit que la constatation, l'évaluation et la perception des revenus des collectivités locales doivent être faites par les organes locaux. Toutefois, la part revenant aux collectivités locales des impôts de l'Etat (cotes additionnelles) sera encaissée en même temps que les impôts revenant à l'Etat, mais directement versés par les percepteurs, aux communes, et par les administrateurs des encaissements et des paiements, aux « tinut », sous la surveillance directe des maires et des résidents royaux. La faute de ne pas remettre les sommes revenant aux collectivités locales trente jours après leur encaissement ou celle de détournement de ces revenus, constitue le délit d'abus de pouvoir, puni conformément à l'article 245 du Code pénal.

Nous référant à l'autre aspect du régime financier des collectivités locales — aux dépenses — nous observons que la nouvelle loi administrative apporte toute une série d'innovations. En effet, à côté du principe

qu'on ne peut pas imposer aux collectivités locales des charges sans assurer les fonds correspondants (les communes ont le droit de les refuser), la loi établit qu'aucun engagement de dépenses ne peut être pris avant de demander l'avis par écrit des chefs comptables, qui sont obligés de faire connaître s'il y a ou non des fonds disponibles.

Les chefs du service de la Comptabilité sont obligés de mentionner, dans les registres spéciaux, les contrats de tous les engagements. Aucun paiement ne peut être fait au compte des collectivités locales sans une ordonnance de paiement.

Une autre innovation, apporté par le législateur roumain, en ce qui concerne les dépenses, c'est l'attribution du caractère obligatoire, et donc leur inscription dans le budget comme des dépenses obligatoires, des sommes nécessaires au paiement des dettes.

Quant aux arrérages qui pèsent assez fâcheusement sur les collectivités locales, il a été établi qu'ils doivent être acquittés en cinq années, en inscrivant chaque année une quote égale à la cinquième partie du total des créances demeurées en souffrance.

Lorsque la somme des dettes du passé est forte, et qu'il existe des possibilités financières suffisantes pour assurer le paiement à terme du coupon et des titres tirés au sort, les collectivités locales sont autorisées, en vue de leur liquidation, à émettre des obligations amortissables de 10 à 30 ans.

L'acceptation en paiement de ces obligations est facultative pour les créanciers.

Leurs possesseurs jouissent de tous les droits conférés aux possesseurs d'effets publics.

LA DETTE DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET LE CREDIT PUBLIC

Nonobstant l'insuffisance de revenus dont les collectivités locales ont toujours souffert, leur adaptation à la dépression économique a été rendue possible grâce aussi au pourcentage moyen d'endettement, assez réduit. En Roumanie, à la différence des collectivités locales des autres pays, il ne peut être question d'une lourde « surcharge des communes », qui inquiète aujourd'hui par exemple l'Allemagne.

La dette extérieure des communes de Roumanie est insignifiante. En 1937, elle s'élevait à 311 millions environ, dont 177 millions appartenaient au municipe de Bucarest.

Les dettes des collectivités locales sont en majeure partie constituées au moyen d'emprunts contractés au Crédit départemental et communal, à la Caisse d'Épargne, à la Caisse Nationale d'Économie et Chèques-postaux, à la Caisse d'assurances du Ministère de l'Intérieur, ainsi qu'à la Banque Nationale de Roumanie ; elles ne s'élevaient, au 1^{er} janvier 1939, qu'à la somme de 1.185 millions lei, répartis comme il suit :

L'AUTORITÉ	Dettes au Crédit dép. et com.	Dettes à la Caisse d'Épargne	Dettes C. E. C.	Dettes à la Caisse d'as- surance du M. de l'Intérieur	Dettes Banque Nationale de Roumanie	TOTAL
Départements (tinut)	200	25	17	2	—	244
Communes urbaines et municipales	396	83	147	43	4	673
Municipe Bucarest ..	—	50	178	—	40	268
Total	596	158	342	45	44	1.185

En dehors des emprunts consolidés dans les institutions de crédit, les collectivités locales ont aussi une dette flottante, des dettes envers des fournisseurs, des expropriations, des travaux, etc..., mais tout en tenant compte même de ces dettes, la charge totale des collectivités locales est encore assez réduite par comparaison à d'autres pays.

Cependant, la situation de certaines collectivités locales, dans le passé, n'était pas des plus heureuses, étant donné que les sources de revenus dont elles disposaient étaient insignifiantes.

Cette situation a fait qu'il existe un certain nombre de communes et départements endettés au-dessus de leurs possibilités de faire face aux annuités des emprunts.

Afin de rompre avec le passé et de faire couvrir aux collectivités locales une ère nouvelle, le législateur de 1938, d'accord avec le département des finances, a annulé certaines dettes qu'elles avaient envers l'Etat et la Caisse des Pensions, dettes qui s'élevaient à 300.000.000 lei environ.



Poursuivant, pour l'avenir, l'idée de fortifier le Crédit public, qui pendant ces derniers temps avait souffert des effritements, le législateur divise les créanciers en deux catégories distinctes, établissant surtout pour les premiers une procédure rapide et facile pour l'encaissement de leurs créances.

I. — Les créanciers privilégiés sont :

1°) La Caisse d'Epargne et de Consignation.

2°) La Caisse Nationale d'Economie et Chèques postaux.

3°) Les Caisses de Crédit départemental et communal.

4°) La Caisse d'Assurances du Ministère de l'Intérieur (conformément à l'article 21 de sa loi organique, elle est autorisée à accorder des emprunts des fonds disponibles).

5°) La Caisse Générale des Pensions pour les retenues prélevées sur les traitements des fonctionnaires en vue de la retraite.

6°) Toutes les autres institutions de crédit même particulières : banques, coopératives de crédit, etc....

Le droit de ces créanciers de pouvoir poursuivre les biens des collectivités locales, conformément aux règles habituelles de la procédure civile (sequestre, vente, compensation, etc...), peut se justifier par leur qualité d'institutions de crédit qui sont alimentées en général par l'argent des petits épargnants, dont les placements ne sauraient être laissés en souffrance, sans détruire la petite économie.

II. — Les autres créanciers, ayant des créances certaines, liquides et exigibles, reconnues légalement ou constatées par des titres exécutoires contre les collectivités locales, *débutent* par la formalité de l'inscription de la créance dans le budget de l'année suivante celle dans laquelle on a fait la demande. Mais, lorsque l'autorité administrative refuse de l'inscrire au budget, et par conséquent d'acquitter cette créance, les créanciers peuvent poursuivre les collectivités locales dans leurs biens, selon la procédure de droit commun.

Toutefois, pour garantir le fonctionnement de l'administration des collectivités locales, on a limité le total

des poursuites à la dixième partie des revenus ordinaires.

L'observation des règles de comptabilité et la conservation du crédit public sont indispensables au régime financier des collectivités locales et par suite, à leur prospérité.

CONCLUSION

Dans la partie évolutive de notre étude, nous avons pu observer que loin d'assumer de manière absolue l'un des deux systèmes de revenus que nous avons exposés dans nos « Considérations Générales », le législateur roumain a plutôt pratiqué leur combinaison, en faisant doter les collectivités locales d'un régime financier mixte.

En effet, dès la réforme financière d'Emile Costinesco de 1903, qui a supprimé les octrois et a créé le fonds communal, le régime financier des collectivités locales s'est basé sur deux grandes catégories de revenus :

a) Les revenus dépendants :

cotes additionnelles, quotes du produit de certains impôts de l'Etat, quote-parts du fonds communal et départemental, et les subventions.

b) Les revenus indépendants :

les revenus des biens mobiliers et immobiliers, des revenus de l'activité économique et les revenus des taxes et impôts communaux.

La proportion de ces deux catégories de revenus a varié suivant l'évolution de l'idée de décentralisation.

Par la nouvelle réforme administrative et financière des collectivités locales, on espère arriver à leur indépendance et à leur autonomie. En vérité, en dehors des

mesures d'ordre administratif, destinées à libérer la vie des collectivités locales des néfastes influences de la politique, on a apporté toute une série de modifications et d'innovations à leur régime financier.

Par l'attribution entière de l'impôt agricole aux collectivités locales et par la démarcation faite entre les revenus d'Etat et ceux des collectivités locales, on leur permet de connaître, avec précision, les revenus dont elles peuvent disposer ; le recouvrement de leurs revenus directement effectué par les organes locaux, assure avec certitude la mise en possession de leurs droits, en évitant ainsi les regrettables inconvénients du passé et en les rendant en même temps indépendantes à l'égard de l'Etat.

Le système consistant à faire des impôts indirects des impôts de l'Etat, et des impôts directs, des impôts locaux, ne doit pas être considéré comme le résultat du caprice de certains hommes d'Etat, mais comme conforme à la nature des choses et commandé par la raison.

A propos du régime financier, pas plus qu'ailleurs, dans l'administration autonome, on ne peut, sans doute, parler d'une autonomie absolue, car ce serait contredire l'idée moderne de l'Etat et le concept de la souveraineté de l'Etat.

L'autonomie des collectivités locales qui est la condition essentielle de leur développement et de leur continuité, ne doit pas empêcher l'autorité centrale de veiller sur l'intérêt général de l'Etat.

Dans le but de coordonner et d'englober les intérêts locaux dans les intérêts de la nation, le législateur roumain a institué un contrôle sérieux et une tutelle administrative bien organisée, exercés par des organes régionaux, plus rapprochés des collectivités locales, étant ain-

si en mesure de connaître et par conséquent de satisfaire leurs besoins.

Nous pouvons donc constater que des mesures ont été prises, et même des plus adéquates, mais les meilleures dispositions, sont presque sans effet, si elles ne sont pas appliquées avec zèle, intelligence et consciencieusement par les agents et les employés chargés d'exécuter les décisions prises.

Nous prononcer sur les effets de l'actuel régime financier des collectivités locales, ce serait difficile, étant donné qu'il n'y a pas longtemps qu'il a été mis en application. Les lois d'organisation administrative et financière des collectivités locales sont des lois fondamentales, elles doivent avoir une vie de plus longue durée, et c'est alors seulement, avec le recul du temps, qu'on pourrait mieux observer leurs effets et leurs défauts.

Et, pour conclure, nous nous faisons un devoir de reproduire ces grandes paroles si pleines de vérité et si actuelles : « Le redressement ne consiste pas dans la modification des lois, mais surtout dans l'application rationnelle de ces lois faites avec honnêteté et discernement, par ceux qui ont la charge de les appliquer ». Ce sont les propres paroles de Sa Majesté le roi Carol II de Roumanie.

Vu : *Le Président :*
William OUALID.

Vu : *Le Doyen :*
G. RIPERT.

Vu et permis d'imprimer,
Le Recteur de l'Académie de Paris :
A. ROUSSY.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES GÉNÉRAUX *en français.*

- ALBRESPIY M. — Finances et comptabilités des communes. — Paris 1938.
- ALLIX E. — Traité élémentaire de sciences des finances et législation financière. — Paris 1931.
- ALLIX E. — L'impôt sur le Revenu. — Paris 1926.
- ASHLEY P. — Le pouvoir central et les pouvoirs locaux. — Paris 1920.
- ARDAVANU N. — L'administration locale en Roumanie. — Lausanne 1931.
- BERTHÉLÉMY H. — Traité de droit administratif. — Paris 1931.
- BRASCH V. — La commune et son système financier en France (Trad. par Platon de Waxel). — Paris 1879.
- COLLET R. — La commune belge et la commune française. — Paris 1910.
- DENDIAS M. — Le gouvernement local. — Paris 1930.
- HORIU M. — Etude sur la décentralisation. — Paris 1882.
- JÈZE G. — Cours de sciences des finances et de législation financière. — Paris 1922.
- LEROY BEAULIEU. — L'administration locale en France et en Angleterre. — Paris 1871.
- PASCAUD H. — De l'organisation communale en Europe, aux Etats-Unis et en France. — Paris 1877.
- PETER I. — L'administration locale en Transylvanie. — Bucarest 1929.
- RAIGA J. — Mouvement de centralisation administrative et financière en Angleterre. — Paris 1913.

SELIGMAN E. — Essai sur l'impôt. — Paris 1914.

VALERIUS A. — Organisation, attributions et responsabilités des communes. — Paris 1912.

VALLE-della. — L'administration communale en Belgique. — Lille 1912.

WAGNER A. — Traité de la science des finances. — Paris 1912.

en roumain

ASLAN Th. — Tratat de finante. — Bucuresti 1925.

ASLAN Th. — Finantele României de la Regulamentul Organic până azi. — Bucuresti 1905.

FILITI C. I. — Vechea organizare fiscala a Principatelor Române. — Bucuresti 1935.

FILITI C. I. — Despre vechea organizatie administrativa a Principatelor Române. — Bucuresti 1935.

FILITI C. I. — Izvoarele Constitutiei de la 1866. — Bucuresti 1935.

FRUNZESCU C. — Organizarea politica si administrativa a României. — Bucuresti 1909.

LÉON G. — Elemente de Stiinta financiara. — Cluj 1925.

MINCĂ I. — Întrîndîrile comunale în România. — Roman 1933.

MORUZI I. — Fondarea orasului Ploesti dupa documente. — Bucuresti 1906.

NEGULESCU P. — Tratat de drept administrativ. — Bucuresti 1925.

ONISOR. — Tratat de drept administrativ. — Cluj 1925.

RADULESCU A. — Viata juridica si administrativa a Soielor. — Bucuresti 1927.

TASCA G. — Probleme economice si financiare. — Bucuresti 1928.

VANTU I. — Comuna. — Bucuresti 1928.

OUVRAGES SPÉCIAUX.

en français.

ASSEMAT G. — Essai sur les finances locales. — Paris 1930.

- ASSEMAT G. — La crise des finances communales et départementales. — Paris 1930.
- BRAFF M. — Administration financière des communes. — Paris 1857.
- BRASSAUD P. A. — La réforme des finances locales. — Paris 1924.
- BRASSAUD P. A. — La réformes des finances locales. — Nancy 1924.
- BATAILLE V. — La taxe de séjour dans les stations hydrominérales et climatiques. — Paris 1914.
- BOCQUET Luc. — La réforme des impositions locales. — Paris 1921.
- CHEVETON B. — Les finances locales anglaises. — Paris 1934.
- CHABANON H. — Du contrôle des contribuables sur les actes des conseillers municipaux engageant les finances communales. — Lyon 1904.
- DUBOIS P. — Essai sur les finances communales. — 1898.
- DUFFAUT H. — La réforme des finances locales. — Toulouse 1932.
- FARGE R. — Etude sur la dette comunale. — Paris 1899.
- FELLIX Maurice. — La réforme générale des finances locales. — 1933.
- GINISTRY. — Les finances communale et le projet d'impôt sur le revenu. — 1911.
- HIMBOURG. — Des finances comunales. — Paris 1891.
- LAINVILLE R. — Qu'est-ce que le budget communal. — Paris 1927.
- LAINVILLE R. — Les fonds spéciaux dans les finances communales. — Paris 1927.
- LAINVILE R. — A propos de la réforme des finances locales. — Paris 1927.
- LECARPENTIER G. — Le problème des finances locales en France. — Paris 1932.
- LANQUETIN M. — Les finances départementales des communes. — Montpellier 1924.

LACÔTE J. — Etude sur la dette départementale. — Paris 1905.
 LOTA Fr. — La question des ressources des budgets locaux. — 1928.

RAILLARD M. — Etude sur les affectations des recettes. — Paris 1911.

ROUJOU F. — Le budget communal. — Paris 1925.

RICHARD Jacques. — Etablissements des crédits et banques locales. — Poitiers 1908.

VARIN F. — Les ressources des communes. — Paris 1910.

en roumain.

MINCU I. — Introducere în studiul finanțelor locale. — București 1938.

PETER I. — Necesitatea unei metode în materie de finanțe locale. — Craiova 1930.

PETER I. — Problema finanțelor comunale. — București 1929

POP R. — Bugetele comunale. — Oradea 1931.

ROMANESCU A. — Creditul public în cadrul finanțelor locale. — București 1933.

RADULESCU D. J. — Notiuni elementare despre veniturile comunale. — Chișinău 1924.

STAN N. J. — Finanțele locale în cadrul economiei publice. — București 1933.

TUGULEA N. — Contribuții la reforma finanțelor locale. — București 1933.

ARTICLES DE REVUES ET DE JOURNAUX

en français.

BONNARD R. — La réforme des taxes locales. — *Revue des sciences et de la législation financière*. Paris 1927.

BORREL A. — La réforme des finances communales. — *Le Sémaphore de Marseille*. Janvier 1930.

DAUSSET L. — La misère des finances locales. — *L'information* 1930.

DUPEYRAT J. — La réforme des finances communales. — *Revue politique et parlementaire*, Mai 1931.

- DELLA VOLTA. — La décentralisation et les finances des administrations locales en Italie. — *Revue politique et parlementaire*. 1895.
- DELPECH H. — Réforme de l'Etat et national-socialisme ; la question des communes allemandes et leurs finances. — *Les Annales du Droit et des Sciences Sociales*. 1934.
- GARDEY A. — Finances départementales. — *L'information*. 19 Octobre 1930.
- GARGAS C. S. — Les finances municipales aux Pays-Bas. — *Revue de Sciences et de législation financières*. 1930.
- GIRAULT Art. — La politique des dégrèvements et la réforme des finances locales. — *L'économiste français*. 31 Mai 1930.
- JEZE G. — Les affectations de recettes dans les finances locales. — *Revue de sciences et de législation financières*. 1910.
- JEZE G. — La réforme des finances locales. — *Revue de sciences et de législation financières*. 1936.
- JAMES E. — La réforme des finances locales en Angleterre. — *Revue politique et parlementaire*. 1930.
- LECARPENTIER G. — Le problème des finances locales en France. — *Revue économique internationale*. 1930.
- MILAN Fr. — Finances communales et départementales. — *L'information*. 4 Octobre 1920.
- MIRIMONDE P. — La crise et la réforme des finances locales en France. — *Revue économique internationale*. 1932.
- MONICAULT. — La réforme des finances locales. — *Revue politique et parlementaire*. Paris 1929.
- OUALID W. — Les finances locales en Alsace et Lorraine. — *Revue économique et politique*. 1922.
- PETIT. — Les finances départementales et communales. — *Séances et travaux de l'Académie des Sciences morales et politiques*. 1930.
- PICARD R. — La situation des finances locales. — *L'information*. 22 Octobre 1931.
- ROUSTAN Mario. — Le problème des finances locales. — *L'information*. 26 Novembre 1930.
- SANVILLE P. — La réforme des finances locales et les décrets-lois. — *L'Économie nouvelle*. 1936.

SAUVEL TONY. — Le contrôle des finances municipales. — *Revue politique et parlementaire*. 1932.

THERY René. — La réforme des finances départementales et communales. — *L'économiste européen*. 12 Juin 1931.

REVUE ECONOMIQUE DE BELGRADE. — Les finances des corps administratifs autonomes pour 1929 et les budgets des Banovines.

OUALID W. — Les régies municipales industrielles en France. — *Revista de drept public*. 1927.

en roumain.

BANESCU H. — Consideratiuni asupra situatiei financiare a Judetelor si a comunelor. — *Revista Democratia*. Aprilie. 1928.

BRANDUS Gh. — Defectuozitatea finantelor locale. — *Revista economica*. Junie 1935.

GEORGESCU Const. — Organizarea finantelor administratiilor locale. — *Revista « Generatia Unirii »*. 25 Ianuarie 1930.

JORDAN N. — Situatia finantelor locale in diferite tari. — *Analele economice si statistice*. Decembrie 1933.

MERLESCU I. — Taxe si Impozite comunale. — *Revista de drept public*. 1927.

PETER I. — Adevarata situatie a finantelor locale. — *Analele statistice si economice*. 1934.

RADULESCU A. — Notiuni despre unificarea administrativa — *Revista « Dreptul »*. 1932.

VANTU I. — Natura Cotizatiilor. — *Revista de drept public*. 1927.

Les rapports présentés aux Congrès Internationaux des villes.
Les projets des budgets 1929-1939.

La « Collection des lois » Boeresco.

Jurisprudenta curtilor de Apel din Ardeal. Cluj Janvier 1932.

Jurisprudenta Generală. 1925.

Pandectelé Române. 1926.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	9
CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES	11

PREMIÈRE PARTIE

Le développement historique du régime financier des collectivités locales

CHAPITRE PREMIER	27
Section I : L'inexistence d'un régime finan- cier des collectivités locales	27
Section II : Régime financier fondé sur des dé- cimes additionnels et accises	36
Section III : Période de l'organisation moderne	42
Section IV : Régime financier fondé sur des dé- cimes additionnels, impôts et taxes limi- tées, fonds communal	66
CHAPITRE II. — <i>Le régime financier des collectivités locales dans les provinces réunies</i>	87
Section I : Le régime financier des collecti- vités locales en Transylvanie	87

Section II : Le régime financier des collectivités locales en Bukovine	94
Section III : Le régime financier des collectivités locales en Bessarabie	96
CHAPITRE III. — <i>La période d'après-guerre</i>	101
Section I : Régime financier basé sur les quotes additionnelles, taxes et contributions, fonds communal	101
Section II : Régime financier créé par la « loi pour l'unification administrative de 1925 »	119
Section III : Régime financier créé par la « loi d'organisation administrative locale de 1929 »	146
Section IV : Le code de finances locales de 1933	182

DEUXIÈME PARTIE

L'actuel régime financier des collectivités locales

CHAPITRE PREMIER. — <i>Les budgets des collectivités locales</i>	211
Section I : La préparation du budget	211
Section II : Le vote du budget	214
Section III : L'approbation du budget	214
Section IV : Exécution et contrôle du budget	215
CHAPITRE II. — <i>Revenus</i>	219
Section I : Revenus ordinaires	219
Section II : Revenus extraordinaires	238
Section III : Revenus à destination spéciale	238

TABLE DES MATIÈRES	269
CHAPITRE III. — <i>Dépenses</i>	243
A. — Dépenses obligatoires pour les communes	244
B. — Dépenses obligatoires pour le Tinut	248
Comptabilité des collectivités locales	250
La Dette des collectivités locales et le Crédit public	252
CONCLUSION	257
BIBLIOGRAPHIE	261
